Der
Artikel 32 der Reichsverfassung
und
seine zivil-, straf- und staatsrechtlichen Folgen.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

juristischen Fakultät der Landes-Universität Rostock

vorgelegt von

W. Schleicher
Referendar.

Rostock
Carl Hinstorffs Buchdruckerei
1904.

Meinen lieben Eltern

gewidmet.

Inhalt.

Einleitung

I. Art. 32 als Verbotsgesetz des Reiches . . 7

II. Das Verbot schliesst auch private Entschädigung aus 13

1. Wortlaut des Verbotes 16

2. Zweck des Verbotes 22

3. Entstehungsgeschichte 33

4. Politisches Prinzip 48

III. Die zivilrechtlichen Folgen des Verbots 50

1. BGB. § 134 und § 306 51

2. BGB. § 817 53

IV. Die strafrechtlichen Folgen des Verbotes 59

1. StGB. § 332 und § 333 60

2. StGB. § 246 69

3. Disziplinarbestrafung der Beamten

V. Die staatrechtlichen Folgen des Verbotes 72

Schluss 92

Einleitung.

Die am 5. Mai 1902 vom Reichstag beschlossene Gewährung von Diäten an die Mitglieder der Zolltarifkommission hat eine schon lange lebhaft erörterte Frage wieder auf die Tagesordnung gebracht und dadurch den Anstoss zu der Möglichkeit einer Weiterentwicklung der Reichsverfassung gegeben, die von weittragenden politischen Folgen sein kann. So antwortete der Reichskanzler Graf Bülow auf die Anregung des Dr. Spahn in der Reichstagssitzung vom 3. Februar 1903, behufs Einführung von Diäten:

„Ich will gerne bekennen, dass ich mich den angeführten Zweckmässigkeitsgründen nicht verschliesse; doch können die deutschen Bundesregierungen zu der Aufhebung der Diätenlosigkeit ohne ausgleichenden Ersatz im Wahlrecht selbst ihre Zustimmung nicht geben . . . . . Aus diesen und anderen Gründen bin ich heute noch nicht in der Lage, die Zustimmung des Bundesrates zu dem Beschluss des hohen Hauses aussprechen zu dürfen."

Aus dieser Erklärung hat man nicht mit Un-

recht herausgelesen, dass die Diätenlosigkeit doch in nicht allzu ferner Zeit abgeschafft werden würde; auch sollen schon vertrauliche Besprechungen der Reichsregierung mit den verschiedenen Parteien dieserhalb stattgefunden haben. Bisher ist diese beabsichtigte Änderung der Verfassung an dem Wiederstande des Bundesrates gescheitert; der Reichstag hat nicht weniger, denn 14 Mal seit dem Bestehen des Art. 32, der erst nach heftigen parlamentarischen Kämpfen in die Verfassung gelangt war, seine Änderung beschlossen und zwar in den Legislaturperioden von 1868, 69, 71, 73, 74, 75, 76, 84, 86, 92, 95 und zuletzt am 8. Mai 1901.

Gingen diese Resolutionen zum grössten Teil aus politischen Erwägungen hervor, so spielte dabei doch auch unbemerkt die ganz eigenartige juristische Kontsruktion des Art. 32, die in ihrem Gefolge die Wirkungslosigkeit des darin enthaltenen Verbotes hat, eine Rolle, und zum vollen Verständnis dieser Wirkungen des Diätenverbotes, das sich mit Ausnahme Englands und Italiens in keiner der Verfassungen der grossen Kulturnationen findet, ist es somit notwendig, näher darauf einzugehen, welche zivil- und strafrechtlichen Folgen sich denn überhaupt aus diesem Verbot des Art. 32 ergeben.

I.

Art. 32 als Verbotsgesetz des Reiches.

Gegenwärtig bestimmt in wörtlicher Wiederholung einer gleichlautenden Vorschrift der norddeutschen Bundesverfassung von 1867 der Art. 32 der Reichsverfassung:

„Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen."

Es ist zunächst als bedingungslos feststehend zu betrachten und wird in der gesamten, über diese Fragen vorhandenen staatsrechtlichen Litteratur nicht bestritten, dass der Art. 32 den Charakter eines im zwingenden, öffentlichen Interesse erlassenen Verbotsgesetzes hat, wenn auch die Ansichten über die Wirksamkeit und vor allem über die Grenzen dieses Verbotes weit auseinander gehen.

Der Inhalt der Verfassung des Deutschen Reiches ist durch seine Publikation, wenn dieselbe auch nur von Reichswegen und nicht durch die Einzelstaaten besonders erfolgt ist, dennoch geltendes Recht.

Nach Art. 2 der Reichsverfassung übt das Reich die Gesetzgebung nach Massgabe des Inhaltes

der Verfassung mit der Wirkung aus, dass die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen.

Es folgt hieraus wohl zweifellos, dass die einzelnen Bundesstaaten jede reichsgesetzliche Bestimmung, die ein Verbot ausspricht, für sich auch als ein Verbotsgesetz zu erachten und als solches zu beobachten haben.

Wenn so auch Art. 32 ein für alle Reichsangehörige verbindliches Gesetz darstellt, so werden doch, wie gesagt, die Grenzen und die Tragweite seiner Mitwirksamkeit sehr verschieden beurteilt.

Schon in der äusseren Form stellt sich dieses Verbotsgesetz als etwas Eigenartiges dar; es ist insofern eine lex imperfecta, als der Gesetzgeber es unterlassen hat, genau spezialisierte gesetzliche Folgen für den Fall der Übertretung dieses Verbotes zu bestimmen; „er droht keine Rechtsnachteile demjenigen an, welcher als Mitglied des Reichstages eine Besoldung oder Entschädigung annimmt, oder welcher einem Mitgliede des Reichstages eine Entschädigung gewährt. Weder ist der Verlust der Reichstagsmitgliedschaft oder eine andere staatsrechtliche Folge an die Verletzung des Art. 32 geknüpft, noch hat das StGB. aus dieser Verletzung den Tatbestand einer strafbaren Handlung gemacht".[1]

Was nun die Grenzen des Verbotes anbelangt, so ist zunächst zu sagen, dass dasselbe von unmittelbarer Wirkung da ist, wo es sich um Zahlungen aus Reichs- oder Staatsmitteln handelt. Die Mit-

1) Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches 4. Aufl. 1901. Bd. 1, S. 334, 335.

glieder des Reichstags haben, negativ ausgedrückt, keinen Anspruch auf Besoldung oder Entschädigung, sie haben also kein Recht auf den Bezug von Tagegeldern während der Session, ebenso wenig, wie auf die Erstattung ihres erweislichen Aufwandes, speziell der Reisekosten. Es folgt daraus für die staatsrechtliche Bedeutung der Frage, dass weder das Reich noch die einzelnen Bundesstaaten den in ihren Gebieten gewählten Abgeordneten einen solchen Anspruch gewähren können. Die Regierungen wären hierzu nur ermächtigt durch ein spezielles Landesgesetz oder für eine einzelne Wirtschaftsperiode durch Etatgesetz. In beiden Fällen würde man aber mit der Verfassung in Widerspruch geraten, da der Art. 32 als ein Reichsgesetz nach Massgabe des Art. 2 den Landesgesetzen vorgehen würde.[1]

Entschieden zu weit geht aber in dieser Beziehung Thudichum, wenn er behauptet, dass ein Abgeordneter, dem ein Einzelstaat oder eine Regierung eine solche Entschädigung angeboten und der dieselbe nicht zurückgewiesen habe, als auf sein Mandat verzichtend angesehen werden müsste.[2] Dagegen bemerkt Laband sehr treffend, dass abgesehen davon, dass es einen stillschweigenden Verzicht auf das Mandat überhaupt nicht gibt, eine derartige Fiktion durchaus nicht der wahren Sachlage entsprechen würde; denn ein solcher Abgeord-

1) Laband a. a. O. S. 336.

2) Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes 1867 S. 209.

neter will grade durch den Bezug einer Besoldung in den Stand gesetzt sein, sein Mandat zu behalten.[1]

Auch die Behauptung Thudichum's, dass alle Wahlen, bei deren Vornahme die Zusicherung einer Besoldung oder Entschädigung aus öffentlichen Mitteln feststand, zu kassieren seien,[2] ist nicht unbedenklich; denn von solchen Folgen sagt die Verfassung nichts. Es ist aber wohl kaum denkbar, dass ein derartig krasser Fall, welcher der Vorschrift des Art. 32 ins Gesicht schlagen würde, von seiten der Regierungen der Einzelstaaten oder von der Reichsleitung selbst je herauf beschworen werden könnte. Allerdings hat — und das ist als entschieden bedenklich zu erachten, wenn auch auf dem Wege der Reichsgesetzgebung erfolgt — das Reich selbst zwei immerhin beträchtliche Ausnahmen von dem Grundsatz des Art. 32 zu machen sich erlaubt.

Durch § 3 des Gesetzes vom 23. Dezember 1874 und § 3 des Gesetzes vom 1. Februar 1876 wurde den Mitgliedern der Justizkommission neben freier Eisenbahnfahrt eine Entschädigung von 2400 Mk. — aus der Reichskasse gewährt. Wenn sich diese Ausnahme (gerade wie bei der Zolltarifkommission), noch dadurch rechtfertigen lässt, dass es eine Forderung der Billigkeit ist, den Mitgliedern einer Monate lang arbeitenden Kommission im Spezialfall ihre Auslagen zu erstatten, so ging das Gesetz vom 18. Februar 1874 doch weit über das zulässige Mass hinaus, wenn es allen Reichstagsabgeordneten während

1) Laband a. a. O. S. 335 Anm. 1.
2) Thudichum, a. a. O. S. 209.

der Sitzungsperiode, sowie 8 Tage vor Beginn und ebenso nach Schluss derselben freie Fahrt auf allen Staats- und Privatbahnen gewährte, eine Vergünstigung, die seit Beginn der Sitzungsperiode, 1884/85 auf die Fahrt zwischen dem Wohnort des betreffenden Abgeordneten und dem Sitz des Reichstags eingeschränkt wurde. Diese Bestimmungen lassen sich kaum mit einer Buchstabeninterpretation und erst recht nicht mit dem gesetzgeberischen Zweck des Art. 32 in Einklang bringen; es widerspricht letzterem vollkommen, wenn die Reichskasse die Kosten, die den Abgeordneten aus ihrer Mitgliedschaft erwachsen, durch Geld oder Naturalleistungen abnimmt.[1] Und „eine Entschädigung muss jedenfalls darin erblickt werden",[2] entgegen der Auffassung des Ministers Delbrück.[3] So auch Jelinek: „Juristisch ist die Zahlung der Reisekosten eine gesetzlich geregelte Ersatzleistung".[4] Sie erscheint günstigen Falls als eine Ausnahme, welcher der Reichstag durch Annahme des ihm vorgelegten Nachtragsetats zugestimmt hat, die aber darum nicht geeignet ist, die unter den Schutz der Verfassung gestellte Regel zu beseitigen.

Die Sachlage würde sich schon anders gestalten, wenn die Eisenbahnen dem Reich gehörten; so aber bezahlt es den einzelnen Staats- und Privatbahnen eine jährliche, bedeutende Entschädigungssumme.

---

1) Laband a. a. O. S. 336 Anm. 2.
2) Zorn, Verfassungsurkunde S. 67.
3) Sitzungs-Ber. d. Reichstages 1874 Stenogr. Ber. S. 61.
4) Jellinek System der öffentl. Rechte S. 163.

Weiter ist zu bemerken, dass man dem Sinne des Begriffes Besoldung keine zu enge Schranke setzen darf, indem man das Verbot auf die Besoldungen der in den Reichtag gewählten, öffentlichen Beamten sich erstrecken lässt. Es ist aber klar dass das Gesetz damit nicht die aus den kontraktlichen Verbindungen hervorgehenden Vorteile, solche die sich aus den privatrechtlichen Stellungen der Abgeordneten ergeben, hat treffen wollen, und können. Der positive Inhalt des Verbotes ist jedenfalls der, dass die Mitgliedschaft im Reichstag nach diesem Verfassungsgrundsatz den Charakter einer ehrenamtlichen Funktion haben soll.[1]

1) Laband a. a. O. S. 334.

II.

Das Verbot schliesst auch private Entschädigung aus.

Steht es unzweifelhaft fest, dass nach dem Wortlaute des Gesetzes alle offiziellen, d. h. alle von den einzelnen Bundesstaaten als solchen förmlich und verbindlich zugesicherten Diäten unbedingt verboten sind, so gehen anderseits, wie schon bemerkt, die Ansichten darüber weit auseinander, inwieweit Entschädigungen, die von privater Seite, sei es von Kommunalverbänden, Parteiverbänden oder einzelnen Privatpersonen, an den einzelnen Abgeordneten im Hinblick auf die Reichstagsmitgliedschaft geschehen, unter dieses Verbotsgesetz des Art. 32 fallen. Schon seit Entstehung des Gesetzes im konstituierenden Reichstag von 1867 war der Umfang dieses Verbotes der Gegenstand lebhafter Erörterungen. Von der grösseren Gruppe staatsrechtlicher Schriftsteller wird das Verbot als absolut und allgemein aufgefasst, sodass es sich also auf Besoldungen und Entschädigungen aus öffentlichen und Privatmitteln beziehen würde; so z. B. Laband,[1]

1) Laband S. 334 ff.

Arndt,[1] Zorn,[2] Schulze,[3] von Mohl,[4] von Martitz.[5] Andere wieder wollen das Verbot nur auf Zahlungen aus öffentlichen Mitteln (Reichs-, Staats- und Kommunalkassen) beziehen — so Thudichum,[6] von Rönne,[7] Riedel.[8] Max Joel[9] meint es sogar auf Entschädigungen aus Reichs- oder Bundesstaatsmitteln beschränken zu müssen. G. Meyer[10] hält eine mittlere Linie inne, wenn er sagt, dass der Bezug von Unterstützungen durch Private im Allgemeinen nicht untersagt sei und die Reichsverfassung nur solche Zuwendungen ausschliesse, die dem Betreffenden in seiner Eigenschaft als Reichstagsmitglied gegeben würden. Max Seydel ist es in der ersten Auflage seines Kommentars von 1873 noch zweifelhaft, an welche Adresse sich das Verbot richtet, ob es ein Verbot des Gebens oder des Nehmens ist, das den Abgeordneten nicht gestattet, sich überhaupt von irgend jemand irgend welche Entschädigung geben zu lassen.[11] Er ist der Ansicht, „dass man dies Verbot

---

1) Arndt, Staatsrecht 1901 S. 144.

2) Zorn, Staatsrecht 2. Aufl. Bd. 1 S. 234.

3) Schulze, Staatsrecht Bd. 2, 1886 S. 83 ff.

4) von Mohl, Reichsstaatsrecht 1873 S. 366 ff.

5) von Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes 1868. S. 77 ff.

6) Thudichum a. a. O. S. 209.

7) von Rönne, Staatsrecht 1876 Bd. 1 S. 280.

8) Riedel, Reichsverfassung 1871 S. 118.

9) Joel in Hirth's Annalen für das deutsche Reich 1886 S. 613 ff.

10) Meyer, Lehrbuch d. deutschen Staatsrechts 1899, S. 414 5. Aufl.

11) Seydel, Kommentar zur R. Verf. 1. Aufl. S. 161.

nur an die Regierungen bezw. die öffentlichen Kassen des Reiches oder der Bundesstaaten richten könne.[1] In der 2. Auflage 1897 indes muss er zugeben, dass diese Auffassung gegenüber der Beweisführung Laband's und des Reichsgerichtes[2] nicht mehr aufrecht erhalten werden kann, er erkennt an, dass der Wortlaut des Art. 32 klar und unmissverständlich sei, und dass man insbesondere aus den Worten „als solche" eine Beschränkung des Sinnes nicht herauslesen könne.[3]

Es scheint auf den ersten Blick, als ob dieser Streit der Meinungen in Bezug auf die Grenzen des Verbotes eine wertlose Wortklauberei sei, die in der realen Wirklichkeit keinen Boden habe, und doch ist er von hervorragender Bedeutung allein im Hinblick auf die sogenannten „Parteifonds" der Fraktionen des Reichstages, vor allem der sozialdemokratischen und freisinnigen Partei. Und weiter ist die Frage von Wichtigkeit, ob das Bestehen und der Zweck dieser Parteifonds dem Verbote des Art. 32 zuwiderläuft, also ungesetzlich ist, und ob die Abgeordneten, die von ihrer Partei derartige Bezüge erhalten, auch die sich daraus ergebenden zivil- und strafrechtlichen Folgen auf sich zu nehmen haben. Wie aus dem Vorhergehenden klar erhellt, kann ja der Art. 32 überhaupt zivilrechtliche Folgen nur haben, wenn er sich eben auch auf die von privater Seite erfolgenden Entschädigungen bezieht; es möge

---

1) Seydel a. a. O. S. 162.
2) Entscheidungen des RG. in Civilsachen Bd. 16 S. 89 ff.
3) Seydel, Kommentar, 2. Aufl. S. 216.

daher zunächst zur Vorentscheidung in folgendem der Versuch gemacht sein, den Beweis dafür zu erbringen, und zwar sowohl auf Grund einer grammatischen und logischen Interpretation des Gesetzes, als auch im Hinblick auf seine Entstehungsgeschichte und das allgemeine politische Prinzip, in dessen Rahmen es seine Stellung gefunden hat.

1. Wortlaut des Verbotes.

Die Rechtsanwendung erfolgt durch die Unterstellung der Tatbestände des Lebens unter eine Rechtsnorm, durch die Fesstellung der Tragweite dieser Rechtsnorm. Die Aufgabe der Interpretation kann es nicht sein, nur das vom Verfasser des Gesetzes Gedachte wieder zu denken, ihre Aufgabe besteht vielmehr darin, das Gesetz in der Weise durchzuarbeiten, dass die in ihm enthaltenen Prinzipien zu Tage treten und sich zu voller lebenskräftiger Wirkung entfalten.

Gehen wir zunächst von der äusseren Erscheinung, mit der das Gesetz in die Wirklichkeit tritt, aus, so ist Gesetz zunächst nur dasjenige, was sich im Worte verkörpert hat Das Wort des Gesetzes ist das Mass der gesetzgeberischen Tat. Darum stellt sich allerdings die Frage nach der Bedeutung der Worte des Gesetzes als eine Hauptfrage dar; was dem Worte des Gesetzes völlig fremd ist, gilt in der Tat als nicht vorhanden. Bei dieser Wortfrage muss aber gebührende Rücksicht genommen werden, auf die Bedeutung der Worte in

dem Kreise der sie einschliessenden Gesetzgebung, auf ihren sprachlichen Sinn und ihre Stellung innerhalb des Satzgefüges.[1]

Treten wir mit diesen Prämissen an die grammatische Interpretation des Art. 32 heran, so enthält derselbe zunächst nichts über die Quelle, aus der eine Entschädigung zu beziehen, den Reichstagsabgeordneten verboten wäre: eine Beschränkung auf die eine oder die andere Bezugsquelle ist im Gesetze nicht zum Ausdruck gelangt.

Dieselbe kann in dem Worte „beziehen" wohl kaum gefunden werden. Dasselbe umfasst hier nicht nur den Begriff des Annehmens einer Entschädigung, sondern auch den des Gewährens und ist somit durchaus zweiseitiger Natur.

Auch die Behauptung im Erkenntnisse des Landgerichtes zu Halberstadt, dass das Wort beziehen nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch auf Emolumente hinzudeuten scheine, die man aus öffentlichen Kassen empfängt,[1] ist als unberechtigt anzusehen; vielmehr kann sich dasselbe, wenn auch in grösserem Masse auf Gehalt, Pension oder Sporteln bezogen, so doch auch sehr wohl auf Vereinahmungen aus Privatmitteln erstrecken. Auch aus unserer Gesetzessprache lässt sich eine derartige Beschränkung nicht herauslesen; im Gegenteil, spricht z. B. § 850 (früher 749) CPO. in Abs. 1

1) Vgl. Kohler, Über die Interpretation von Gesetzen in Grünhut's Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart 1886 Bd. 13 S. 33 ff.

Nr. 3 von fortlaufenden Einkünften, welche ein Schuldner aus Stiftungen oder sonst auf Grund der Fürsorge oder Freigebigkeit eines Dritten bezieht; in Abs. 2 stellt er Diensteinkommen, Pensionen oder sonstige Bezüge als gleichbedeutend nebeneinander, und im früheren Abs. 3 spricht er von Gehalt und Dienstbezügen der im Privatdienst dauernd angestellten Beamten.

Wenn man von dem „Bezuge" einer Besoldung oder Entschädigung aus öffentlichen Kassen spricht, so lässt sich dieser Ausdruck mit gleichem Recht auf das Empfangen einer Vergütung oder Entschädigung aus dem Vermögen einer Privatperson anwenden, z. B bei Verwaltern, Inspektoren, Ärzten. „Höchstens kann mit dem Ausdruck „beziehen" eine Hindeutung auf das Erfordernis einer gewissen Dauer verknüpft sein." [1]

Dieses ist wohl mit dem Worte „Besoldung" vereinbar; dasselbe drückt im gewöhnlichen Sprachgebrauche eine in bestimmten Terminen zahlbare Remuneration und damit eine Art Abhängigkeitsverhältnis des Empfangenden gegenüber dem Gewährenden aus, und seine Anwendung erfolgt durchweg in dem Sinne einer Vergütung einer Tätigkeit aus öffentlichen Mitteln, oder auf Grund eines festen staats- oder privatrechtlichen Vertrages.

Und gerade in dem Falle der Unterstützung

---

1) Fuchs, die Diätenprozesse in Preussen im Archiv für öffentl. Recht, Bd. 2 1887. S. 123 ff., hier S. 127.

2) RG. Bd. 16. S. 91

durch die sogen. „Parteifonds“ handelt es sich um eine im voraus zugesicherte, regelmässig wiederkehrende Entschädigung für die aus der Ausübung des Mandats sich ergebenden Aufwendungen, die in ihrem Charakter somit der staatlichen Remuneration der Landtagsabgeordneten durch Diäten völlig gleichkommt. Dagegen hat das Wort „Entschädigung“ d. h. ein Ersatz für eine gehabte Auslage oder dienstliche Aufwendung ganz allgemeine Bedeutung und umfasst in gleicher Weise Bezüge aus Staats- wie aus Privatmitteln. Die Ansicht, dass man durch das Nebeneinanderstellen der Worte „Besoldung oder Entschädigung“ auch den Sinn des zweiten (Entschädigung) dahin habe auslegen wollen, dass sich dasselbe auf die aus gleicher Quelle fliessenden Bezüge, also auch aus öffentlichen Mitteln, erstrecken solle, ist durch nichts begründet.[1] Vor allem ist hier der durch das Landgericht Breslau gemachte Vergleich[2] mit den dieselbe Materie behandelnden Bestimmungen der Einzelstaaten, insbesondere mit Art. 85 der Preussischen Verfassungsurkunde, unpassend, wie die Annahme, dass dieselben Bezüge, die in der Preuss. Verfassungsurkunde den Abgeordneten als „Reisekosten und Diäten“ gewährt werden, den Reichstagsabgeordneten verboten sein sollten. Zur Entkräftung dieser Parallele sei daran erinnert, dass der die jetzige Fassung enthaltende Art 29 des Entwurfs der Verfassung des Norddeutschen Bundes durch

1) RG.-Entschdg. Bd. 16, S. 91.
2) Fuchs a. a. O. S. 126.

ein Amendement Weber und von Thümen[1] dahin verändert werden sollte, dass den Reichstagsmitgliedern aus der Bundeskasse Reisekosten und Diäten gewährt würden. Lag es im Sinne der Parteien, nur den Anspruch der Abgeordneten gegen die Bundeskasse zu beseitigen, so hätte eine Streichung des Art. 32 in der Fassung des Amendements Weber und von Thümen am besten zum Ziel geführt; aber gerade durch das hinzugefügte „dürfen" wird dieser engen Auffassung, als sei nur ein Anspruch gegen die Reichskasse ausgeschlossen, ein weiterer Rahmen gegeben.

Desgleichen ist aus dem Zusammenhang und dem gleich zu besprechenden Zweck der Vorschrift folgende Schlussfolgerung berechtigt: Durch das Hinzufügen des Wortes „Entschädigung" als des weiteren Begriffes, der sich auch auf jede private Zuwendung materieller Art bezieht, hat der Gesetzgeber die engen Grenzen des Ausdruckes „Besoldung", der hauptsächlich eine vom Reich, den Einzelstaaten oder Kommunalverbänden gegebene Rente (worunter allerdings auch die in der Preuss. Verfassungsurkunde bezeichneten Diäten fallen), betrifft, offensichtlich erweitern wollen.

Es erübrigt noch, um die grammatische Interpretation des Art. 32 zu Ende zu führen, auf die Meinung Thudichum's,[2] die Seydel früher teilte,[3] einzugehen, wonach ein Abgeordneter, die

1) Stenogr. Ber. d. Reichstages 1867. S. 481 ff.
2) Thudichum a. a. O. S. 208.
3) Seydel a. a. O. 1. Aufl. S. 161.

ihm aus Privatmitteln gebotene Entschädigung, wenn auch mit Rücksicht auf seine Eigenschaft als Volksvertreter, doch nicht „als solcher", in dem vollen Charakter seiner offiziellen Eigenschaft, sondern als Privatmann erhalte. Ähnlicher Meinung sind auch G. Meyer[1] und von Rönne,[2] wenn sie behaupten, dass demjenigen, welchem überhaupt gestattet ist, Unterstützungen von Privaten anzunehmen diese Befugnis als Reichstagsmitglied nicht entzogen werden könnte. Dagegen ist zu bemerken: die konsequente Durchführung dieser Ansichten, die ausserdem an der Unmöglichkeit einer wirksamen Kontrolle, was dem Reichstagsmitglied „als solchem" und „nicht als solchem" gegeben würde, scheiterte, müsste das ganze Diätenverbot aufheben und vollständig dem positiven Charakter desselben, ein Mittel zur Beschränkung der Qualität der Abgeordneten zu sein, widersprechen. Der Sinn der Worte „als solche" liegt vielmehr darin, dass den Volksvertretern der Bezug von solchen Besoldungen oder Entschädigungen verboten ist, die zu der öffentlichen Tätigkeit der Abgeordneten in dem Kausalzusammenhang von Leistung und Gegenleistung nach dem Grundsatze „do ut facias" stehen.[3] Eine streng juristische Konstruktion dieses Verhältnisses, dessen Grenzen im Einzelfalle oft nicht klar zu erkennen sein mögen, wird sich allerdings kaum durchführen lassen. Es liegt aber jedenfalls

1) Meyer, a. a. O. S. 414 (wie oben S. 14 N. 10.)
2) von Rönne, a. a. O. S. 280.
3) Hirth's Annalen S. 614.

in den hier in Betracht kommenden Fällen vor, wo die Zahlung von Entschädigungen vor und während der Tätigkeit der Abgeordneten seitens ihrer Partei beschlossen wird; denn dieselbe setzt doch dabei als innerliche Bedingung, dass der Abgeordnete dafür als Entgelt seine Tätigkeit zum Nutzen der Fraktion ausüben werde. Hieraus ist andererseits zu folgern, dass „nicht jede einem Reichstagsmitglied gemachte Zuwendung unter das Verbot des Art. 32 fällt, so z. B. Entschädigungen, die ihren Grund in verwandtschaftlicher oder sonstiger persönlicher Zuneigung haben".[1] Anders gestaltet sich auch die Sachlage, wenn die Parteigenossen beschliessen sollten, ihrem Abgeordneten in Anerkennung seiner Verdienste nach geschehener Tätigkeit eine Entschädigung zu gewähren; hier liegt das Motiv der Zahlung in der schon abgeschlossenen Tätigkeit und ist somit losgelöst von der Erwartung irgendwelcher Gegenleistung. Hier kann man wohl der Ansicht sein, dass er diese Honorierung als Privatperson empfängt, sofern ihre Form nicht zur Umgehung des Gesetzes gewählt wird; es ist denn in der Tat auch nicht ungewöhnlich, dass ein verdienter Abgeordneter beim Abschluss seiner Tätigkeit ein Ehrengeschenk erhält.

2. Zweck des Verbotes.

Das Wort ist aber nicht nur das tote Wort, sondern der Träger von etwas Geistigem; in ihm, findet die Verkörperung eines geistigen Zweck-

1) RG. a. a. O. S. 104.

bestrebens ihren mehr oder minder greifbaren Ausdruck. Niemals aber wird der Ausdruck einer so vollkommenen Entwicklung des Geistigen fähig sein, dass sich nicht alsbald Zweifel und Fragen erhöben.

Daher kann der Geist des Gesetzes nicht aus den Worten allein erkannt werden, er wird sich vielmehr erst klar und greifbar hervorheben aus der negativen und positiven Bestimmung des Gesetzes, seiner ratio legis. Jedes Gesetz stellt sich als ein Bestandteil der Rechtsordnung dar; diese gibt den Rahmen für seine Auffassung und Würdigung.[1]

So sagt auch Dernburg[2] ganz richtig, es sei nicht an den Willen der Einzelnen zu denken, die das Gesetz verfasst oder beschlossen haben, sondern an den Willen des Gesetzgebers überhaupt, d. h. schliesslich an die Rechtsordnung, welche das Gesetz in seinem Zusammenhang mit dem Ganzen verstanden haben will; „sie erfasst das Gesetz im Zusammenhang aller seiner einzelnen Satzungen und erklärt es nach seiner Ansicht und nach seinem Grunde, — ratio legis".[3] Es kann daher nichts wichtiger für die Auslegung sein, als den Ursachen des Gesetzes nachzugehen und die Bedürfnisse aufzudecken, welche den Anstoss zum Gesetz gaben. Der Wille des Gesetzes wird im allgemeinen nur soweit zum Gesetz, als er sprachlichen Ausdruck gefunden hat; er dringt aber da durch, wo der entsprechende Ausdruck mehrdeutig, infolgedessen un-

1) Vgl. Kohler a. a. O. S. 35 ff.

2) Dernburg, Die allgemeinen Lehren des Bürgerlichen Rechts des deutschen Reichs und Preussens 1902. S. 16.

3) Dernburg, a. a. O. S. 16.

deutlich und grade zu dem Gesetzeswillen unangemessen wird.

So sagt auch das Reichsgericht:[1] „Dies stände im Widerspruch mit dem Zwecke des Gesetzes, kann also unmöglich als gewollt angesehen werden", und ähnlich in dem Erkenntnis vom 9. Juni 1883: „Es ist unzulässig, in eine Gesetzesbestimmung Beschränkungen hineinzutragen, welche diese in sich deutlich gefasste Bestimmung nicht ausspricht, falls nicht die Notwendigkeit dieser Beschränkungen sich aus dem unzweifelhaften Grunde jener Bestimmung oder aus dem sonstigen Inhalte der Gesetze ergibt".[2]

Erkennen wir so die ratio legis als den Kernpunkt für die Auslegung und Grenzen des Gesetzes selbst an, so kann garnicht daran gezweielt werden, und die parlamentarischen Verhandlungen des Jahres 1867 über den Art. 32 ergeben dies mit derselben Sicherheit, dass die Regierungen den Art. 32 als ein Korrektiv gegen die Wirkungen des allgemeinen direkten und geheimen Wahlrechts in den Verfassungsentwurf einbrachten und ansehen.

Man hatte eben kein besseres Wahlsystem ausfindig machen können und deshalb in Ermangelung eines solchen, das jetzt noch bestehende, damals ganz unerprobte Wahlsystem angenommen; die Regierungen wollten aber durch das im Art. 29 des Entwurfes ausgesprochene Verbot des Bezuges von Besoldungen und Entschädigungen auf eine ihnen erwünschte Eigenschaft der Abgeordneten, nämlich

1) Entschdg. d. RG. Bd. 6, S. 30.
2) Entschdg. d. RG. Bd. 9, S. 395 ff.

auf den eigenen Besitz ausreichender Mittel zur Bestreitung der mit der Reichstagsmitgliedschaft verbundenen Unkosten, hinwirken, in welcher man einige Gewähr für die Unabhängigkeit, sowie eine der Erhaltung der öffentlichen Ordnung günstige Gesinnung der Gewählten erblickte, wie man andererseits vom Verbote des Diätenbezuges die Fernhaltung agitatorischer Elemente von dem Reichstage erwartet".[1] Man hat die passive Wählbarkeit tatsächlich dadurch, dass man an sie die Vorbedingung eines gewissen Masses von Wohlhabenheit knüpfte, einschränken wollen und auch eingeschränkt: deshalb fand diese Bestimmung der Reichsverfassung auf der Linken sehr heftigen Widerstand der sich darin äusserte, dass man bei der ersten Beratung die Diätenlosigkeit zu Fall brachte, und der nur dadurch gebrochen wurde, dass Graf Bismarck für den Fall der Ablehnung des Diätenverbots das Scheitern des Verfassungswerkes als sicher in Aussicht stellte.[2] Unter dem Eindrucke dieser wichtigen Erklärung, der schon früher eine ähnliche vorausgegangen war, stimmte ein grosser Teil der Opposition, um eben nicht die Verantwortung für das Nichtzustandekommen der Verfassung zu übernehmen, einige schweren Herzens, wie der Abgeordnete von Bennigsen, für die Wiederherstellung der Regierungsvorlage. Es kann nicht der Zweck dieser Erörterungen sein, zu untersuchen, ob die dem Art. 32 zu Grunde liegende Ab-

1) RG.-Entschdg. Bd. 16, S. 93.
2) Stenogr. Ber. d. Reichstags 1867. S. 695.

sicht sich tatsächlich verwirklicht hat; es ist nur auf die rechtliche und tatsächliche Seite derselben näher einzugehen, und da fällt es in der Tat in die Augen, dass sämtliche Redner, die zu dieser Materie in der der parlamentarischen Verhandlung sprachen, sei es um von den Regierungsparteien oder von der Opposition, von dem leitenden Gesichtspunkt an dieselbe herantraten, dass der Art. 32 eben ein Gegengewicht gegen das Prinzip des allgemeinen Wahlrechts sein sollte. Es erscheint somit schon an dieser Stelle angezeigt, auf die bei den Verhandlungen zu Tage tretenden Ansichten der Abgeordneten über den tieferen Grund des Art. 32 näher einzugehen.

Schon in der ersten Sitzung vom 30. März 1867[1] bringt der die Besprechung eröffnende, konservative Abgeordnete v. Brünneck das Diätenverbot mit dem in den vorhergehenden Sitzungen angenommenen allgemeinen Wahlrecht in unmittelbaren Zusammenhang und sagt u. a.: „Das einzige Mittel, welches Sie noch in Händen haben zur Mässigung der üblen Wirkungen des allgemeinen Wahlrechts, ist die Diätenlosigkeit der aus den allgemeinen Wahlen hervorgehenden Abgeordneten: sonst würden sich diese Räume bald füllen mit solchen Volksfreunden, von deren Volksfreundschaft Plato sagt, sie bestände nur in ihrer Versicherung, es wohl zu meinen mit dem Volk.“[2]

Auch der liberale Abgeordnete Wagner[3] betrachtet die Diätenfrage als eine Staatsfrage im aller-

1) Stenogr. Ber. S. 470 ff.
2) Stenogr. Ber. S. 470.
3) Stenogr. Ber. S. 471.

eminentesten Sinne und glaubt, „dass es kein Verlust sei, wenn das Proletariat der Intelligenz aus den parlamentarischen Verhandlungen des deutschen Volkes durch die Versagung von Diäten fern gehalten wird."

Dr. Reé, der für Diäten eintritt, bemerkt, „dass ein Teil der Gegner von der ihn entschieden ansprechenden Ansicht ausginge, dass der Beruf des Volksvertreters ein so hoher und heiliger sei, dass die Hand nicht von dem befleckt werden dürfe, was den Charakter in der Regel am meisten herabgwürdige, das Geld."[1]

1. Der sächsische Staatsminiser von Friesen erklärt, dass die Zustimmung zum Art. 20 (Allgemeines Wahlrecht) ihm als einem Manne, der sein ganzes Leben der Verteidigung konservativer Interessen gewidmet habe, sehr schwer gefallen sei; er gäbe sie nur deshalb, weil er nach der ganzen geschichtlichen Entwicklung nichts anderes an die Stelle zu setzen gewusst habe, und ausserdem ja der Art. 32 als ein Korrektiv vorhanden sei.[2]

2. Der Konservative von der Schulenburg stellt fest, seine politischen Freunde hatten für das allgemeine Wahlrecht gestimmt, aber nur in der berechtigten Voraussetzung, dass dieses allgemeine Wahlrecht ohne Diäten ins Leben treten solle.[3]

Nachdem der Präsident der Bundeskommissarien, Graf Bismarck, vor dem Eintritt in die Schluss-

1) Stenogr. Ber. S. 472.
2) Stenogr. Ber. S. 476,
3) Stenogr. Ber. S. 480.

beratung über die Vorlage namens der Verbündeten Regierungen erklärt hatte, dass das Beibehalten von Diäten, wie der Reichstag sie beschlossen, ein Hindernis für das Zustandekommen der Verfassung sein werde,[1] motiviert der Staatsminister von Eulenburg den Standpunkt der Regierung folgendermassen: „Die Regierung und die konservative Partei ist sich bewusst gewesen, dass das Prinzip des allgemeinen Wahlrechts nur mit grosser Vorsicht angewendet und erprobt werden müsse, und zu diesen Vorsichtsmassregeln gehört auch in erster Linie, dass man den Kreis der Wählbaren durch die natürliche Anforderung einschränkt, dass der Deputierte sich in der Lage befinden muss, einige Wochen oder Monate lang dem öffentlichen Interesse dienen zu können, ohne aus der Tasche des Staats dafür bezahlt zu werden. Die Wahl soll auf solche Leute gelenkt werden, die in ihrem Kreise eine bekannte, geachtete Stellung einnehmen; falsch aber und gefälscht wird das allgemeine Stimmrecht, wenn die Wahl zu leiten gesucht wird auf strebsame, krankhaft strebsame junge Leute, die diese Bedeutung nicht haben, die aber mit grosser Lust, ihre vermeintlichen Talente geltend zu machen, und in der Aussicht, für die Zeit, die sie hier verwenden, entschädigt, auch sogar über Verdienst entschädigt zu werden, eine Agitation im Lande hervorrufen, welche die natürliche Strömung der Bevölkerung aus dem Geleise treibt".[2] Er weist ferner auf die

1) Stenogr. Ber. S. 708.
2) Stenogr. Ber, S. 709.

Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses in den Jahren 1862—1865 hin und bemerkt, dass die in diesen Jahren Gewählten nicht als Vertreter des ganzen preussischen Volkes anzusehen seien; die allerbedeutendsten, allerwichtigsten Elemente des Volkes wären nicht vertreten gewesen.[1] Hier klingen noch Töne aus der Zeit des Verfassungskonfliktes nach; während desselben rekrutierten sich die Oppositionsparteien grösstenteils aus Angehörigen der studierten Stände, und eben diese Elemente sollten nach dem Wunsch der innerhalb der preussischen Regierung massgebenden Persönlichkeiten fern gehalten werden.

Hält man sich diese Erklärungen von der Regierungsseite sowie alle schon erwähnten Äusserungen der Abgeordneten vor Augen, so kann gar nicht bestritten werden, dass die ausschlaggebende ratio legis des Art. 32 in seinem Charakter als ein Korrektiv gegen Art. 20 zu finden ist. Man befürchtete, wie gesagt, ein Parlament von Berufsparlamentariern, mit dem eine lange Dauer der Session unfehlbar verknüpft ist, man wollte dem gewerblichen Parlamentarismus eine Schranke setzen, als derjenigen Berufstätigkeit, die damals gerade anfing sich auszubilden, dass nämlich Leute, die ohne andere Beschäftigung waren, als in der Presse die öffentliche Meinung zu bearbeiten, sich dem Berufe des Abgeordneten widmeten. Vor allem aber wollte man den Gefahren des allgemeinen Wahlrechts entgegen treten, die darin liegen können,

1) Stenogr. Ber. S. 708.

dass aus demselben Abgeordnete hervorgehen, die ihre Sache auf Nichts gestellt haben, katilinarische Existenzen, denen wenig am Bestehen und an der Befestigung gesellschaftlicher Ordnung und des Rechtszustandes gelegen ist, die nicht die nötigen Garantieen bieten, die doch schliesslich der eigne, materielle Besitz in anderem Grade gewährleistet. Daraus folgt doch mit zwingender Notwendigkeit, dass dieser ganze Hauptzweck des Gesetzes illusorisch gemacht wird, wenn der Deputierte die Mittel für die aus dem Mandat sich ergebenden Unkosten von dritter Seite erhält. So beruhte auch Bismarck's Hoffnung, auf diesem Wege den besitzenden und steuerzahlenden Klassen den gebührenden Einfluss im Reichstag trotz des allgemeinen Wahlrechts zu sichern, auf dem Gedanken, dass der wirkliche Bezug von Geldentschädigungen seitens Privatpersonen durch das Verbot des Art. 32 als ungesetzlich ausgeschlossen sei.[1]

„Es liegt auf der Hand, dass die Erreichung jenes Zweckes durch die Zulassung von Privatdiäten nicht minder, ja sogar in noch höherem Masse gefährdet werden würde, als durch gleichmässige Gewährung von Diäten aus Reichs- oder Staatsmitteln.“[2] Denn es kann nicht zweifelhaft sein, dass ein Abgeordneter viel freier und unabhängiger dasteht, wenn der Staat ihm wie allen anderen ohne Rücksicht auf seine Parteistellung Diäten aus der Staatskasse bezahlt, als wenn er betreffs seiner

1) von Sybel, Begründung d. deutschen Reiches, Bd. 6 S. 159.
2) Entschdg. d. RG. Bd. 16, S. 93.

Existenz in Berlin abhängig ist von der Geldunterstützung seiner Wähler oder Parteigenossen. Wie der Abgeordnete von Stauffenberg in der Sitzung vom 26. März 1873 ganz richtig ausgeführt, habe jeder Wähler, der auch nur den kleinsten Beitrag zugesteuert, um die Diäten des Abgeordneten zu bezahlen, das Gefühl, dass derselbe ein persönlicher, von ihm bezahlter Mandatar sei, und viel schlimmer sei es, wenn die Partei die Diäten bezahlt, dann verkaufe sich der Abgeordnete durch die Annahme eines Mandats gewissermassen an die Partei.[1] Ferner muss der Abgeordnete immer mit einer möglichen Entziehung der Gelder, wenn er die Ansichten seiner Partei nicht genügend vertritt, rechnen, auch ist es gar nicht ausgeschlossen, dass verschiedene Fraktionen sich durch Anerbieten solcher Entschädigungen gegenseitig Konkurrenz machen und der so Umworbene sich schliesslich demjenigen verdingt, der ihm am meisten bietet. Die Möglichkeit derartiger Gefahren hat den Regierungen und vor allem ihrem genialen Leiter, dem Grafen Bismarck, wie man dies auch direkt aus seinen Äusserungen über das allgemeine Wahlrecht [2] schliessen darf, sehr deutlich vorgeschwebt, und so darf auch die Schlussfolgerung, zumal bei dem Mangel einer gegenteiligen, auf Autorität Anspruch machenden Erklärung, gezogen werden, dass analog dem Wortlaut der Zweck des Gesetzes auf die Abwehr der Gefahren, die mit

---

1) Stenogr. Ber. 1873 Bd. 1, S. 79.

2) Bismarck, Gedanken und Erinnerungen Bd. 2, S. 59 ff.

der Zulässigkeit von Privatdiäten verbunden sind, gerichtet war.

Gerade in Bezug auf das zuletzt Gesagte behauptet Joel[1] das Gegenteil; jedoch stützt sich seine Beweisführung auf schwache Argumente. Gewiss war sich die Regierung der Möglichkeit bewusst, dass in Zukunft auch einzelne unvermögende Personen ein Reichstagsmandat würden erringen können. Gerade für die Berliner Abgeordneten blieb dies immer möglich, und ein „Parlament der Reichen" konnte und wollte man nicht herbeiführen. Davon sehr weit entfernt ist aber der eigentliche Zweck des Verbots, die grosse Masse radikaler, nach der Volksgunst schielender, streberhafter Elemente fernzuhalten, und die Erklärungen der Regierungsvertreter lassen darüber keinen Zweifel, wogegen für die Gründe Joel's nur der Schein einer sehr abstrakten Möglichkeit spricht. Der Gesetzgeber hat im Gegenteil das Resultat, einen aus geachteten und besitzenden Leuten sich rekrutierenden Reichstag zu haben, durch die von privater Seite erfolgende Diätengewährung, die ja einen sehr grossen Umfang annehmen konnte, sehr wohl als gefährdet angesehen.

So führt uns denn der Zweck des Gesetzes mit Notwendigkeit zu der Schlussfolgerung, dass sich das Verbot des Art. 32 auch auf solche Entschädigungen, die von privater Seite geschehen, erstrecken muss.

---

1) Joel a. a. O. S. 620.

3. Entstehungsgeschichte.

Gegenüber diesen klaren Konsequenzen, die sich aus dem Wortlaut und dem Zweck des Gesetzes als den wichtigsten Interpretationsmitteln ergeben, stützen sich die gegnerischen Schriftsteller — vor allem Joel[1] — auf die parlamentarische Entstehungsgeschichte des Gesetzes und glauben aus derselben, namentlich aus einer Äusserung Bismarcks, darauf schliessen zu dürfen, dass sowohl der Reichstag als die verbündeten Regierungen das Verbot nicht auf die Gewährung von Privatdiäten erstreckt haben wollten.

Um aber die parlamentarischen Verhandlungen in ihrem Einfluss auf die Bedeutung des Art. 32 richtig zu würdigen, ist der dabei entscheidenden Frage näher zu treten, inwieweit dieselben überhaupt für die Interpretation eines Gesetzes bestimmend sind, eine Frage, deren Beantwortung in völlig befriedigender Weise noch nicht als erfolgt angesehen werden kann. In der darüber vorhandenen Literatur gehen die Ansichten weit auseinander; sie bewegen sich zwischen dem einen Extrem, dass sowohl die Motive als auch die amtlichen Erklärungen der Regierungskommissare für die Auslegung eines Gesetzes von bestimmender Bedeutung sind, und dem andern, von Cosack vertretenen, dass die ganze Entstehungsgeschichte und die Motive für die Interpretation nicht den

---

1) Joel a. a. O. S. 615 ff.

mindesten Nutzen gewähre.[1] von Mohl[2] ist der Meinung, „dass auch mündliche Erklärungen der Minister und Regierungskommissare als die Ansicht der Regierung betrachtet werden müssten, falls nicht aus schriftlichen Äusserungen derselben sich eine abweichende Meinung unmittelbar ergibt oder die Regierung die Äusserungen ihrer Vertreter später in Abrede gestellt hat.“ Bei Krug[3] hat diese Theorie, dass eine Übereinstimmung sämtlicher Gesetzesfaktoren über den Sinn eines Gesetzes die Interpretation desselben festlege, und dass in einer grossen Anzahl von Fällen eine stillschweigende Übereinstimmung anzunehmen sei, den prägnantesten Ausdruck gewonnen. So glaubt er insbesondere, dass die Auskunft eines Regierungskommissars über den Sinn der Regierungsvorlage als deren integrierender Bestandteil zu betrachten sei, und die Kammer im Falle der Genehmigung der Vorlage denselben Sinn beilege, wie die Regierung. Allerdings macht er später wieder Einschränkungen, durch die seine Theorie bedeutend an scharfer Umgrenzung verliert. Dagegen wollen andere Schriftsteller der Bedeutung der parlamentarischen Verhandlungen mit Recht keinen solch ausschlaggebenden Einfluss einräumen. So warnt Dernburg:

„Noch mehr Vorsicht ist nötig gegenüber den

---

1) Cosack, Lehrbuch des deutschen Bürgerlichen Rechts 1898 Bd. 1, S. 42.

2) Archiv für Kriminalrecht 1842 S. 550.

3) Krug, Grundsätze der Gesetzesauslegung 1848 S. 116 ff.

Äusserungen der Mitglieder der Parlamente und Regierungskommissare bei den Beratungen in den Häusern der gesetzgebenden Versammlungen. Denn sie sollen keineswegs immer objektiv der Klarstellung des Inhaltes des Gesetzentwurfes dienen; sie verfolgen unter Umständen den unmittelbar praktischen Zweck, das Gesetz zur Annahme oder zum Fall zu bringen und enthalten einseitige Darstellung mit Rücksicht auf die Lage der Verhandlungen."[1] Schon früher hatte Schaffrath[2] die Ansicht verfochten, dass nur die Erklärung im Gesetze allein als der vollständige Wille des Gesetzgebers anzusehen sei; das Gesetz bedürfe daher keiner materiellen Ergänzung aus anderen Quellen.

Andere Erklärungen der gesetzgebenden Gewalt könnten nur den schon richtig gefundenen Sinn bestätigen, nicht aber selbst nachweisen. Demgemäss kommt Schaffrath zu dem Ergebnis, dass die sämtlichen landständischen Schriften und Verhandlungen als Quelle der Auslegung nicht anwendbar seien, so oft sie mit dem Wortverstande oder dem qualitativen und quantitativen Sinne des Gesetzes nicht übereinstimmen; dagegen sei es wohl zulässig, sie als formelle Hülfs- oder Beweismittel, namentlich zur grammatikalischen und deklaratorischen Auslegung und zur Aufklärung von Dunkelheiten des Ausdruckes zu verwerten.

---

1) Dernburg Pandekten Bd. 1, S. 76 Anm. 6.

2) Schaffrath, Theorie der Auslegung konstitutioneller Gesetze 1842 S. 60 ff.

Dieser Ansicht schliesst sich auch Meier[1] in sehr bestimmter Weise an. Minder scharf äussert sich Crome:[2] Bei der Benutzung der Materialien und der parlamentarischen Verhandlungen für die Auslegung der Gesetze sei Vorsicht geboten; denn sie gäben regelmässig nur die subjektive Ansicht des speziellen Urhebers, bestenfalls eines Gesetzgebungsfaktors, wieder, während das Gesetz auf dem organischen Zusammenwirken sämtlicher Gesetzgebungsfaktoren beruhe und stets die Frage offen bleibe, ob die anderen Gesetzgebungsfaktoren die betreffende Ansicht geteilt hätten. Dies sei reine Tatfrage . . . . . Bei den stenographischen Berichten über die Verhandlungen im Plenum sei keinesfalls auf jede Äusserung der einzelnen Redner Gewicht zu legen, auch wenn kein direkter Widerspruch von anderer Seite erfolgt sei, in derartig oft beschleunigten Verhandlungen kann nicht jeder Unrichtigkeit widersprochen werden. Gerade letztere Bemerkung ist sehr zutreffend: der Satz qui tacet, consentire videtur gilt wohl am wenigsten im lebhaften Fluss des parlamentarischen Lebens.

Endlich hat auch der höchste Gerichtshof des deutschen Reiches zu dieser Frage klare Stellung genommen in seinem Erkenntnis vom 8. Juli 1885:[3]

„Es sind die aus dem Inhalte des Gesetzes selbst für dessen Auslegung entnommenen Gründe für durchgreifend und die mitgeteilten, bei der Be-

1) Meier in Gruchot's Beiträgen Bd. 23, S. 1 ff.
2) Crome, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts Bd. 1 S. 102.
3) RG.-Entschdg. Bd. 14 S. 75.

ratung im Reichstage abgegebenen Erklärungen als verfehlte zu bezeichnen, welche von neuem einen schlagenden Beweis dafür bieten, wie wenig es angezeigt sei auf Äusserungen bei der Beratung von Gesetzen in den legislatorischen Stadien ein entscheidendes Gewicht zu legen, statt den Inhalt des Gesetzes klar und scharf ins Auge zu fassen".[1]

Ergibt sich so für unsern Fall aus den angeführten Erörterungen, welch sehr relative Bedeutung man den Reichstagsverhandlungen beilegen darf, und dass im Zweifel der ratio legis entschieden der Vorrang gebührt, so wird ein tatsächliches Eingehen auf die parlamentarische Entstehungsgeschichte zeigen, dass die Argumente Joel's auch durch sie nicht gestützt werden.

Zunächst ist aus der Vorgeschichte des Gesetzes zu erwähnen, dass der Entwurf eines Wahlgesetzes für den konstituierenden Reichstag des Norddeutschen Bundes eine Bestimmung über den Bezug von Diäten oder Reisekosten seitens des Reichstagsabgeordneten nicht enthielt. In der Sitzung vom 9. Januar 1867[1] brachten die Abgeordneten Pauer und Genossen einen dahingehenden Gesetzentwurf ein, dem aber die Regierungen ihre Zustimmung verweigerten. Die Reden der beiden Berichterstatter, Graf von Rethusy-Huc und von Hoverbeck, ergeben hier schon die immerhin beachtenswerte Tatsache, dass darüber kein Zweifel bestand, dass der Bezug von Diäten aus Parteifonds oder aus den Mitteln der Wählerschaft seitens der Regierungen für

1) Stenogr. Ber. 1866 Bd. 3, S 142 ff.

unstatthaft erachtet wurde. Daraufhin legten denn die Regierungen den Entwurf der Reichsverfassung vor, der als Art. 29 enthielt: „Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen", während man wohl als eigentliche Fassung nach dem Vorbilde des Art. 85 der preussischen Verfassung hätte erwarten dürfen: „Die Mitglieder des Reichstages erhalten weder aus der Bundeskasse noch aus den Kassen der Einzelstaaten Reisekosten und Diäten". In der Vorberatung nun tritt die Meinung, dass das Diätenverbot nicht die Entschädigungen von privater Seite umfasse, von keiner Seite hervor; im Gegenteil, die entgegengesetzte Auffassung macht sich schon bemerkbar.

Schon das Amendement Meier,[1] welches dahin ging, in Art. 29 des Entwurfs die Worte „aus öffentlichen Mitteln" einzuschalten, das aber durch die Annahme des weitergehenden Antrages Weber und von Thünen gegenstandslos wurde und nicht zur Abstimmung gelangte, beweist, dass ein Teil der Deputierten den Art. 29 schon ohne solchen Zusatz auf Zahlung aus öffentlichen und Privatmitteln bezog; in diesem Sinne fasst ihn auch später der Graf von der Schulenberg auf, indem er diese Amendements kennzeichnet „als die Ausübung einer gewissen Generosität in einer Diätenzahlung teils aus öffentlichen, teils aus Privatmitteln."[2]

Sodann gab Graf Bismarck die Erklärung ab,

1) Stenogr. Ber. 1867 S. 481, 482.
2) Stenogr. Ber. 1867 S. 477.

dass sich die Verbündeten Regierungen unter keinen Umständen auf eine Bewilligung oder Zulassung von Diäten einlassen könnten [1] und der Staatsminister von Friesen betonte die hohe politische Bedeutung des Verbotes. Keiner der beiden Redner liess aber durchblicken, dass er in seiner Auffassung über die Tragweite des Art. 32 von der seitens der Volksvertreter geäusserten Ansicht abwiche, und doch hätte die Kundgebung einer nicht so weitgehenden Auffassung nicht unbedeutend zur Verminderung des Widerstandes gegen die Vorlage beigetragen.

Vielmehr ist der Gesamteindruck der Verhandlungen bis hierhin der, dass die Redner aller Parteien zwar nur beiläufig, aber gewissermassen als selbstverständlich und ohne hierin auf Widerspruch zu stossen, das beabsichtigte Verbot als auch gegen Entschädigungen aus Privatmitteln gerichtet ansehen; auch Graf Bismarck scheint darauf durch den in seinen Erklärungen liegenden Gegensatz von „Bewilligung oder Zulassung" von Diäten hinweisen zu wollen.

Vor Eintritt in die Schlussberatung am 15 April 1867 erklärte dann Graf Bismarck, dass die Regierungen nur dann ihre Zustimmung zu dem Verfassungsentwurf geben könnten, wenn das gestrichene Diätenverbot wieder aufgenommen würde.[2] — Ein darauf hingehendes Amendement von Arnim-Heinrichsdorf leitete dann die Diskussion ein, in deren weiterem Verlaufe der Abgeordnete Schulze

1) Stenogr. Ber. S. 475.
2) Stenogr. Ber. S. 706.

die Versagung der Diäten als eine Verkehrung des allgemeinen Wahlrechts bezeichnete, „da man nicht nur die Nichtzahlung der Diäten aus Staatsmitteln verlangt, sondern weil man auch ein Verbot hinzufügt, dass dergleichen aus Privatmitteln an die Abgeordneten geschehen dürfe".[1] Der darauffolgende Redner, Staatsminister Graf von Eulenburg, widersprach dieser Auffassung nicht. Der einzige Redner, der von sich sagte, dass er das Verbot in einem anderen Sinne auffasse, ist von Bennigsen, indem er bemerkt, allerdings „im Vorübergehen", dass er die Vorlage dahin verstände, dass durch dieselbe das Zahlen einer Entschädigung aus Privatmitteln nicht ausgeschlossen werden solle noch könne; er halte es für wünschenswert, dass in dieser Hinsicht noch eine Erklärung von seiten des Herrn Vorsitzenden der Bundeskommissarien erfolge.[2] Dies geschah aber nicht, und auch aus den nachfolgenden Reden Gumprechts und Schwerins lässt nichts auf eine Zustimmung zu Bennigsens Ansicht schliessen. Der Art. 29 des Entwurfs wurde dann mit grosser Mehrheit angenommen.[3] Es ergibt sich hieraus, dass die Äusserungen Bennigsens die Abstimmung des grössten Teiles der Reichstagsmitglieder nicht beeinflusst haben; sonst hätte man wohl noch zuvor die zustimmende Erklärung eines Bundeskommissars verlangt. Auch konnte man sich nicht darauf verlassen, dass in irgend einer späteren Sitzung bei

1) Stenogr. Ber. S. 706.
2) Stenogr. Ber. S. 709.
3) Stenogr. Ber. S. 712.

der Beratung eines ganz anderen Artikels ein Abgeordneter nochmals zu Art. 29 das Wort nehmen oder die Erlaubnis dazu erhalten würde.

Desgleichen kann man aus dem Stillschweigen der Bundeskommissare zu der Bemerkung Bennigsens eine Zustimmung zu derselben nicht folgern, zumal da man ja eine ausdrückliche Erklärung seitens der Regierung begehrt hatte.

Aus dem bisherigen Gang der Verhandlungen können die Vertreter einer restriktiven Auslegung des Art. 32 keine Gründe herbeiziehen. Von um so grösserer Bedeutung für dieselbe halten sie aber eine in der nächstfolgenden Sitzung vom 16. April 1867 von Bismarck abgegebene Erklärung und wollen darin eine authentische Deklaration und eine Übereinstimmung der Regierungen mit der von Bennigsen geäusserten Ansicht erblicken. Der Abgeordnete Simon bemerkte bei Art. 75, dass, bevor am Tage vorher das Amendement zu dem Diätenartikel zur Abstimmung gelangt sei, von mehreren Abgeordneten gesagt worden wäre, der Herr Vorsitzende der Bundeskommissare beabsichtigte gewissermassen eine Reservation für diejenigen abzugeben, die in der Sache dafür stimmen würden, dahin gehend, dass nach der Auffassung der Regierungen die Worte „dürfen keine Besoldung beziehen" nicht so zu verstehen seien, als ob dadurch auch ausgeschlossen seien ausserordentliche Honorierungen, welche durch Vereine, Assoziationen etc. zusammengebracht und nicht aus der Bundes-

kasse geleistet würden.[1] Nachdem der Präsident den Abgeordneten darauf aufmerksam gemacht hatte, dass die Diätenfrage längst erledigt sei, antwortete Graf Bismarck: „Ich habe in den Verfassungsentwurf nichts hineinzuinterpretieren, was nicht darin steht, und meines Erachtens steht das darin und liegt in der gesamten Lage unserer Gesetzgebungen, dass die Regierungen ohne eine strafgesetzliche Unterlage nur denen etwas verbieten können, denen sie überhaupt zu befehlen haben."[2]

Diese wichtige Erklärung — das muss zugegeben werden — sagt nicht „ja" und nicht „nein" auf die Anfrage Simon's, berechtigt aber auch sicher nicht, eine einfache Bejahung anzunehmen, wie z. B. Rönne[3] und Riedel[4] tun. Max Seydel, der in der ersten Auflage seines Kommentars noch zu derselben Auffassung hingeneigt, sagt in seiner 2. Auflage, dass der Bestimmtheit des Wortlautes des Gesetzes gegenüber die Erklärung des Grafen Bismarck nicht in Betracht komme, ganz abgesehen davon, dass dieselbe nur eine persönliche Meinungsäusserung über die praktische Tragweite des Art. 32 enthalte.[5]

Diese Ansicht erscheint wohl als die einleuchtendste und richtigste: Graf Bismarck hatte eben nur im Sinne, einen für die Wirkung und das Verständnis des Art. 32 wichtigen Gesichtspunkt

1) Stenogr. Ber. S. 726.
2) Stenogr. Ber. S. 727.
3) Rönne a. a. O. S. 281.
4) Riedel, Verfassungsurkunde S. 188.
5) Seydel a. a. O. S. 216.

hervorzuheben. Für die Interpretation ist es daher erforderlich, denselben auf seine Zulässigkeit zu prüfen und zu sehen, wie weit sich daraus sichere Folgerungen auf den Umfang des Verbotes und die Absicht der Regierung ergeben. Von diesem Standpunkt geht auch Joël aus, indem er folgendermassen argumentiert: Das Verbot solle nach dieser Erklärung (mit Rücksicht auf den unzweifelhaften Mangel einer strafrechtlichen Unterlage) nur noch einen bestimmten Kreis von Personen, nämlich nur diejenigen treffen, denen die Regierungen zu befehlen haben; von dem Verbot könnten die ausserhalb des Kreises stehenden Personen nicht betroffen werden. Der Wille des Gesetzgebers sei bei der Aufstellung des Art. 32 auf ein erzwingbares Gebot, eine lex perfecta, gerichtet gewesen. Ein Strafgesetz würde die Erzwingbarkeit des Verbotes sichern; da diese Grundlage aber fehlt, so würde eine andere erforderlich und müsste nach der Erläuterung gefunden werden in einem mit Zwangsrecht ausgestatteten Gewaltverhältnisse gegenüber gewissen Personen. Dem Bunde aber stehe eine mit Zwangsrecht ausgestattete Gewalt nur gegenüber den Einzelstaaten, nach Massgabe der Verfassung, zu. Es seien lediglich juristische Personen des öffentlichen Rechtes, die Einzelstaaten, denen die verbündeten Regierungen zu befehlen hätten, und das Verbot richte sich nur gegen sie, nicht gegen andere öffentliche Korporationen [1] Joël geht hierbei konsequenter vor wie andere Vertreter der restriktiven Auslegung, die das Verbot

1) Joël a. a. O. S. 617, 618.

auf jede Gewährung aus öffentlichen Mitteln erstrecken; denn wenn den öffentlich-rechtlichen Korporationen (z. B. Kreis, Provinzial- und sonstigen Kommunalverbänden) das Reich nicht mehr oder nicht weniger „zu befehlen" hat, wie jeder Privatperson, so lässt sich auch kein Grund ausfindig machen, weshalb denselben denn die Gewährung von Diäten verboten sein sollte. — Was nun aber die Deduktion Joëls anlangt, „so trägt dieselbe doch Wesentliches in die Erklärung hinein, was diese nicht enthält";[1] sie geht von der falschen Voraussetzung aus, dass Graf Bismarck in jener Erklärung von der Absicht der Regierungen gesprochen habe; er hat vielmehr der Wirksamkeit des Verbotes nur eine objektive Grenze setzen wollen. Was aber diese Grenze anlangt, so definiert dieselbe das Reichsgericht sehr zutreffend, wenn es sagt: „Es kann nicht mit Grund bezweifelt werden, dass das Reich vollkommen befugt war, den Reichstagsabgeordneten als solchen durch verbietende Normen gewisse, für die Erfüllung ihres Berufes zweckdienlich erscheinende Einschränkungen mit Verbindlichkeit für alle Bundes- (Reichs-) Angehörigen aufzuerlegen, wie ihnen andererseits unbedenklich Privilegien verliehen sind, die zum Teil in das Gebiet des Straf- und Privatrechtes eingreifen (Art. 21 Abs. 1, Art. 30, 31 der Verfassung). Diese Befugnis und der Rechtsbestand derartiger Verbotsnamen ist auch in keiner Weise bedingt durch deren direkte Erzwingbarkeit oder die Hinzufügung einer immer nur repressiv, nicht

1) RG.-Entschdg. Bd. 16 S. 100.

prohibitiv — wirkenden Strafsanktion, wie manche durch Sanktion nicht geschützte zivilrechtliche Verbote beweisen, deren Übertretung gleichwohl mit Rechtsfolgen verbunden ist.“ [1] — Sollte wirklich Fürst Bismarck — was aber mit einer gleich zu erwähnenden Erklärung von ihm in schneidendem Widerspruch stehen würde, — das Verbot nur in dem engen Rahmen staatlicher Entschädigung aufgefasst haben, so müsste eine solche Auffassung gegenüber der Wichtigkeit der entscheidenden ratio legis (vergl. das auf Seite 17 ff. Gesagte) in den Hintergrund treten.

Es ist aber die Ansicht viel einleuchtender, und dies meint auch Laband,[2] dass diese Erklärung lediglich die Unmöglichkeit strafrechtlicher Verfolgung mangels einer notwendigen gesetzlichen Unterlage hervorheben und damit die praktisch unwirksame Handhabung des Gesetzes andeuten wollte. Dafür, dass Graf Bismarck hinsichtlich der Wirkung des Verbotes hauptsächlich neben der staatsrechtlichen Seite die strafrechtliche Seite im Auge gehabt hat, dient eine Äusserung von ihm bei Gelegenheit eines erneuten Diätenantrages im Jahre 1884: „Ja, denn, meine Herren, glaube ich, möchte doch, wenn die Sache klargestellt wird, die Beziehung der Situation zum Strafrecht zweifelhaft werden; jedenfalls glaube ich, dass der Abgeordnete, der Diäten aus irgend einer Quelle bezieht, wenn

---

1) RG.-Entschdg. a. a. O. S. 100, vergleiche auch das auf S. 5 ff. Gesagte.

2) Laband a. a. O. S. 335 Anm. 2.

es amtlich konstatiert wird, die Eigenschaft als Abgeordneter dadurch ipso iure, auf Grund der Verfassung verliert, und wenn es bei der Wahlprüfung konstatiert wird, dass er Diäten bezogen, meines Erachtens die Wahl für nichtig erklärt werden muss, weil der Abgeordnete die Bedingung, welche die Verfassung in Bezug auf seine Stellung im Leben von ihm fordert, nicht erfüllt".[1]

Ist somit schon der Inhalt der in Frage stehenden Erklärung als Argument für die gegnerische Auffassung nicht verwertbar, so fehlt ihr auch andererseits der Charakter einer authentischen Deklaration. Der Präsident der Bundeskommissarien konnte eine die Regierungen bindende Erklärung, dass der Bezug von Privatdiäten nicht unter das Verbot des Art. 32 falle, nur dann abgeben, wenn bei der Beschlussfassung seitens der Bundesregierungen feststand, dass Entschädigungen aus Privatmitteln nicht mit umfasst werden sollten. Für eine derartige Annahme ergibt sich aber nicht das mindeste Anzeichen. Ferner hat Graf Bismarck eine Erklärung Namens der Verbündeten Regierungen nicht abgeben wollen; sonst würde er, gerade in Anbetracht der in offizielle Form gekleideten Anfrage Simon's, die sonst übliche Einleitung „Im Namen und Auftrage der Bundesregierungen habe ich zu erklären" wohl gebraucht haben.

Er hat vielmehr durch die Worte „meines Erachtens" der Erklärung absichtlich eine ganz subjektive Färbung geben wollen, die für die Gesetzes-

1) Stenogr. Ber. 1884, 1885 Bd. 1 S. 26.

auslegung nicht massgeblich ist, und gerade im Gegensatz zu Joel[1] muss gesagt werden, dass Graf Bismarck durch diese seine subjektive Auffassung die Annahme, dass er eine von den Verbündeten Regierungen ausgehende und sie daher bindende Antwort abgeben wollte, ausschliesst. Es ist auch unnütz, zu untersuchen, ob der Reichstag tatsächlich eine authentische Erklärung über die Ansicht der Regierung erhofft hatte, zumal ja der Art. 32 gar nicht auf der Tagesordnung stand. Aus allem diesem folgt, dass die Auffassung Joel's, es liege hier eine von den Regierungen und dem Reichstag gebilligte Erläuterung der Verfassung vor,[2] weder in formeller noch materieller Hinsicht begründet ist.

In etwa können schliesslich auch die in späteren Reichstagssessionen gefallenen Äusserungen über die Tragweite des Art. 32 mit zur Auslegung herangezogen werden, wenn ihnen auch kein massgebender Einfluss zuerkannt werden darf. Nicht nur sind von Bennigsen und Simon niemals wieder auf ihre Interpretation zurückgekommen, sondern andere Abgeordnete haben sich für die Auslegung des Verbotes in weitestem Sinne ausgesprochen. Siehe z. B. Forsterling i. J. 1869: „Wenn wir — die sozialdemokratische Partei — eintreten wollen für unsere Genossen, so sagt das Gesetz: Besoldungen oder . . . .“[3] und Waldeck 1869: Das

1) Joel a. a. O. S. 617.
2) Joel a. a. O. S. 617.
3) Stenogr. Ber. 1869 Bd. 2 S. 815.

Volk solle genötigt sein, solche Abgeordnete zu wählen, welche die Mehrausgabe aus eignen Mitteln leisten könnten.[1]

Das Ergebnis der vorstehenden Erörterungen über die Entstehungsgeschichte des Art. 32 lässt sich also dahin zusammenfassen, „dass zwar im Laufe der Verhandlungen verschiedene Meinungen über seine Tragweite hervortraten, jedoch eine gesetzgeberische Entscheidung zu Gunsten der Bennigsen'schen Ansicht nicht erfolgt ist.[2] Damit bleibt der aus dem Wortlaut und dem Zweck der Vorschrift sich ergebende Sinn der massgebende.

4. Politisches Prinzip.

Schliesslich könnte noch die politische Bedeutung des Art. 32 im Zusammenhang seiner Stellung in der Verfassung zur Interpretation herangezogen werden, wobei allerdings gesagt werden muss, dass auf die Benutzung eines solchen generellen Grundes für die Auslegung mit Rücksicht auf die Entfernung desselben vom Gesetze selbst kein grosses Gewicht zu legen ist.[3] Er sei deshalb auch nur vorübergehend erwähnt.

Während Art. 20 den Reichstag aus allgemeinen und direkten Wahlen hervorgehen lässt und die Art. 22—28 seine Befugnisse regeln, handeln die Art. 21, 29—32 von der persönlichen Stellung seiner Mitglieder. Sie sollen sowohl nach oben wie nach

1) Stenogr. Ber. 1869 Bd. 2 S. 840.
2) RG. Bd. 16 S. 102.
3) Savigny, System des röm Rechts S. 219 ff.

unten keiner Beeinflussung oder Abhängigkeit unterworfen sein. Deshalb bedarf der gewählte Beamte keines Urlaubs (Art. 21 Abs. 1). Deshalb ist den Reichstagsmitgliedern während ihrer Tätigkeit gegen Verhaftung und Untersuchung (Art. 31) auch später gegen Verfolgung wegen ihrer Abstimmungen (Art. 30) Schutz gewährt; deshalb sind sie anderseits Vertreter des gesamten Volkes und nicht an Aufträge und Instruktionen gebunden (Art. 29); deshalb dürfen sie keine Besoldung oder Entschädigung beziehen (Art. 32). Fasst man diese letzte Vorschrift im Zusammenhang mit den übrigen auf, die, wie gesagt, sämtlich die Sicherung der persönlichen Stellung der Abgeordneten verfolgen, so würde ihre Beschränkung auf eine Diätenzahlung aus öffentlichen Mitteln diesem Zusammenhang und dem ganzen politischen Prinzip offenbar widersprechen.

Ziehen wir somit dass Schlussergebnis aus allen diesen Erörterungen, namentlich aus denjenigen über Wortlaut und Zweck des Gesetzes, so ergibt sich klar und ohne Zweifel, dass sich das Verbot des Art. 32 in vollem Umfange auch auf Entschädigungen die von privater Seite erfolgen, bezieht, was eben zur Vorentscheidung über die Frage, ob der Art. 32 zivilrechtliche Folgen haben kann, zu beweisen unbedingt nötig war. Das Diätenverbot ist ein zwingender Rechtssatz, ein jus cogens, der durch privatrechtliche Geschäfte nicht verletzt oder umgangen werden darf.

III.

Die zivilrechtlichen Folgen des Verbotes.

In dieser Umgrenzung äussert das Verbot auch seine Wirksamkeit auf zivil- und strafrechtlichem Gebiete. Dieselbe ist zwar weder in der Verfassung selbst noch sonst in anderen Reichsgesetzen zum Ausdruck gelangt, auch nicht in den Reichstagsverhandlungen zur Sprache gebracht worden. Deshalb kann aber nicht die Behauptung aufgestellt werden, dass sich privatrechtliche Wirkungen an die Bestimmungen der Verfassung, die ja wesentlich staatsrechtlicher Natur sind, nicht knüpfen. So verleiht z. B. Art. 18 Abs. 2 den aus dem Staatsdienst der Bundesstaaten zu einem Reichsamt berufenen Beamten unmittelbare Privatrechte; desgleichen wird durch Art. 41 Abs. 2 den bestehenden Eisenbahnen eine unmittelbar wirksame Last aufgebürdet. Das Reichsgericht sagt ganz richtig: „Es sollen aus den vom Reichsrecht aufgestellten, aus ihm selbst ausgelegten Normen rechtliche Konsequenzen für ein

selbständiges, vom Reichsrecht nicht beherrschtes Gebiet, also das des Privatrechts, gezogen werden." [1]

Es bleibt somit in jedem Einzelfall zu untersuchen, ob eine Verfassungsbestimmung privatrechtliche Wirkung hat. Soweit sich dieselben nicht, wie in den oben erwähnten Fällen, aus der Reichsverfassung selbst oder besonderen Reichsgesetzen ergeben, greifen die Bestimmungen des BGB., die für alle privatrechtlichen Verhältnisse und die öffentlich-rechtlichen, soweit sie ins Privatrecht eingreifen, bindend sind, in vollem Umfange Platz.

1. BGB. § 134 und § 306.

Das BGB. nun bestimmt in § 134: „Ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstösst, ist nichtig" und in § 306: „Ein auf eine unmögliche Leistung gerichteter Vertrag ist nichtig", sowie in § 309, dass die Vorschriften der §§ 307, 308 Anwendung finden, wenn der Vertrag gegen ein gesetzliches Verbot verstösst. Demnach sind Verträge oder überhaupt Rechtsgeschäfte, wie testamentarische Anordnungen, die zum offenen Inhalte haben, dem Reichstagsmitglied als solchem eine Besoldung oder Entschädigung zu verschaffen, rechtsunwirksam und eine daraufhin angestellte zivilrechtliche Klage müsste abgewiesen werden. Höchstens ist derjenige, welcher die durch einen solchen Vertrag entstehende objektive Unmöglichkeit der Leistung kannte, verpflichtet, gemäss § 307 BGB.

1) RG.-Entschdg. Bd. 16, S. 105.

dem anderen Teil den Schaden zu ersetzen, den er dadurch erleidet, dass er auf die Gültigkeit des Vertrages vertraut hat, z. B. in vorliegendem Falle, wenn jemand in Erwartung einer Unterstützung von seiten seiner Parteigenossen die ihm vertragsmässig zugesichert war, sich um ein Mandat beworben und dadurch erhebliche Auslagen gehabt hätte. Es haften aber beide Teile wegen culpa in contrahendo. Die Verpflichtung trifft nicht nur denjenigen, welcher die unmögliche Leistung versprochen hat, sondern auch den anderen Teil, wenn dieser sich gegen die unmögliche Leistung zu einer möglichen Gegenleistung verpflichtet und der Versprechende dadurch, dass er auf die Gültigkeit des Vertrages vertraute, einen Schaden erlitten hat.

Man setze z. B. den Fall, dass eine Anzahl Wähler ihrem Abgeordneten eine Geldunterstützung vertragsmässig in der sicheren und begründeten Erwartung zugesichert hatte, dass er im Parlament eine für ihren Ort sehr wichtige Bahnlinie durchbringen würde. Infolge der Nichtigkeit des Vertrages erhält der Deputierte diese Entschädigung nicht und zieht daraufhin seine Kandidatur zurück, die Parteigruppe hatte aber schon im Vertrauen auf den Erfolg Grundstücke angekauft, Konzessionen erworben! Hier dürfte wohl eine Schadensersatzpflicht des Abgeordneten, trotz der Nichtigkeit des Vertrages, Platz greifen. Dieselbe setzt aber immer voraus, dass der betreffende Teil die Unmöglichkeit der Leistung bezw. die Gesetzwidrigkeit des Vertrages kannte oder kennen musste. „Das Nicht-

kennen des Verbotsgesetzes kann insbesondere in solchen Fällen ein entschuldbares sein in denen dasselbe nur für einen kleineren Bezirk gilt und auf fiskalischen oder polizeilichen Rücksichten beruht." [1] Dies dürfte aber hier kaum zutreffen, jedenfalls nicht für den Abgeordneten, der doch als Erster die Pflicht hat, die auf seine Stellung sich beziehenden reichsrechtlichen Normen zu kennen und bei deren Nichtbeachtung entschieden einer Fahrlässigkeit sich schuldig macht.[2]

2. BGB. § 817.

In einer anderen privatrechtlichen Beziehung ist durch das BGB., wenigstens in dem ehemaligen Geltungsgebiet des Allgemeinen preussischen Landrechts, eine wichtige Änderung in der Wirkung des Art. 32 gegen früher eingetreten. Das Allgem. Landrecht schloss nämlich bei einer gegen ein absolutes Verbotsgesetz erfolgten Leistung den Leistenden von der Rückforderung aus, erklärte vielmehr den Fiskus für berechtigt: dem Empfänger den verbotenen Gewinn zu entreissen (§ 172, 173 I. Titel 16, § 205 I., Titel 16 ALR.); das BGB. aber hat eine derartige Kondiktion des Fiskus unmöglich gemacht, indem es in § 817 bestimmt: „War der Zweck einer Leistung in der Art bestimmt, dass der Empfänger durch die Annahme gegen ein gesetz-

1) Planck, Kommentar zum BGB. Bd. 2, S. 82.

2) Crome, System des Bürgerlichen Rechts Bd. II S. 160 Anm. 15.

liches Verbot oder gegen die guten Sitten verstossen hat, so ist der Empfänger zur Herausgabe verpflichtet. Die Rückforderung ist ausgeschlossen, wenn dem Leistenden gleichfalls ein solcher Verstoss zur Last fällt", und zugleich durch Art. 55 des Einführungsgesetzes die bisherige Vorschrift des Allgemeinen Landrechts ausser Geltung setzt. Da nun, wie schon auf S. 13 f. nachgewiesen, das Verbot des Art. 32 sich nicht allein an die Person des Gebers, sondern auch an die des Nehmers richtet, so ist jetzt gemäss § 817 nicht blos dem Fiskus, sondern auch dem Leistenden die Rückforderung einer tatsächlichen Leistung untersagt, deren Zweck in der Ert bestimmt war, dem Reichstagsabgeordneten als solchem eine Besoldung oder Entschädigung zu gewähren. Der betreffende Abgeordnete darf also das gezahlte Geld behalten; die Partei kann es nicht zurückfordern, da sie, wie gesagt, gleichfalls gegen das gesetzliche Verbot des Art. 32 verstösst.

Damit hat dasselbe jetzt, im Gegensatz zur Zeit der Herrschaft des Allgemeinen Landrechts, das dem Fiskus durch seine Kondiktion eine Art Repressionsmittel an die Hand gab, an zivilrechtlicher Bedeutung verloren. Um aber den Sinn des § 817 voll zu erfassen, ist es nötig, auf das Verhältnis desselben zu dem erwähnten § 134 kurz einzugehen. Staudinger bemerkt in seinem Kommentar: „Die selbständige Bedeutung des § 817 neben § 134 liegt darin, dass Nichtigkeit des Rechtsgeschäftes gemäss § 134 einträte, wenn dasselbe als solches gegen ein gesetzliches Verbot verstösst, während

§ 817 lediglich bestimmt, dass dem Empfänger der Leistung ein solcher Verstoss zur Last fallen muss.

Ist ein Rechtsgeschäft nach § 134 nichtig, so ist der Anspruch auf Herausgabe nach § 812 begründet und wird in diesem Falle auch dadurch, dass beiden Vertragschliessenden ein Verstoss gegen ein gesetzliches Verbot zur Last fällt, nicht ausgeschlossen".[1] Eine ähnliche Auffassung äussert Lotmar.[2] § 817 setze wie alle Kondiktionen voraus, dass eine Vermögensverschiebung zu Gunsten des Beklagten erfolgt sei. Dieses letztere würde aber grade in dem vorliegenden Falle nicht stattgreifen, weil nach § 134 rechtswidrige Geschäfte schon an sich nichtig seien. Es handle sich hier nicht um Beseitigung eines an sich vorhandenen Geschäftes, sondern nur um eine blosse Feststellung seiner Nichtigkeit. Die Kondiktion solle bei dieser Art nur auf Rückgabe der Schuldurkunde gehen.

Dagegen bemerkt Oertmann mit Recht:[3] „Dies widerspricht doch dem Text des Paragraphen, der dann ja nach Lotmer's Auffassung überhaupt keine Existenzberechtigung hat. Die Rückforderung der Leistung ist offenbar im Sinne einer Liberationskondiktion von der eingegangenen Verbindlichkeit selbst zu verstehen. Die Lösung des Bedenkens liegt darin, dass zwischen Geschäften zu unterscheiden ist, die selbst rechtswidrig sind — sie sind

---

1) Staudinger, Kommentar zum BGB. Bd. 2, S. 699.
2) Lotmar, Der unmoralische Vertrag S. 62, 63, 161.
3) Oertmann, Recht der Schuldverhältnisse S. 546.

nichtig — und solchen, bei deren Abschluss nur der eine oder andere Teil oder auch beide subjektiv rechtswidrig handeln, ohne dass dies im Geschäft selbst zum Ausdruck kommt".

Diese Auffassung erscheint durchaus als zutreffend, der Grund, auf welchem die Vorschrift des § 817 Satz 2 beruht, trifft auch dann zu, wenn die Rückforderung nur auf die Verwerflichkeit der Annahme der Leistung gestützt wird. Damit steht auch die Vorschrift des § 134 in Einklang. Indem das Gesetz daher in Übereinstimmung mit Letzterer hervorhebt, die Annahme müsse nach dem Inhalte des Rechtsgeschäfts einen Verstoss gegen ein gesetzliches Verbot enthalten, wird zugleich das Wesentliche hervorgehoben, dass es nämlich auf die causa, der Leistung, nicht etwa auf ihre Beschaffenheit ankommt.

Am klarsten ist die Auffassung Crome's in dieser Streitfrage:[1] „Der Bereicherungsanspruch des § 817 setzt wie alle Bereicherungsansprüche voraus, dass der vermögensrechtlich auszugleichende Rechtseffekt besteht. Davon kann aber hier wegen des gesetzlichen Verbotes und der dadurch herbeigeführten Nichtigkeit viel seltener die Rede sein. Trifft das Verbot die Zuwendung, so ist sie nichtig. Das Geleistete wird vom Empfänger nicht erworben; es kann also auf Grund der Nichtigkeit mit der Vindikation zurückverlangt werden, nicht blos wegen der Hinfälligkeit des Zweckes mit der Kondiktion.

1) Crome, Sytem des deutschen bürgerlichen Rechts Bd. 2 S. 1000.

Die Schwierigkeit liegt in Beantwortung der Frage, wann das Zuwendungsgeschäft nichtig ist. Dies ist nicht allgemein der Fall, wenn etwas auf gesetzwidriger oder unsittlicher Grundlage gewährt wurde. Die Kondiktion hätte sonst gar keinen Spielraum mehr; sie würde sich auf die wenigen Fälle beschränken, wo das Gewährte vom Empfänger verbraucht worden ist. Man kann aber nicht annehmen, dass dieserhalb die detaillierte Vorschrift des § 817 in das Gesetz eingestellt ist. Anderseits lässt sich auch nicht so weit gehen, jedes abstrakte Geschäft für gültig zu erklären, trotzdem der konkrete Rechtsgrund ein gesetzwidriger war. Dies hiesse der Gesetzesumgehung Tür und Tor öffnen. Jede verwerfliche Abmachung brauchte nur in ein abstraktes Geschäft eingekleidet zu werden, um der Nichtigkeit des § 134 BGB. zu entgehen. Dies kann ebensowenig gewollt sein. So liegt das Richtige in der Mitte. Eine Gesetzesumgehung kann nur in Frage kommen bei denjenigen Geschäften, bei welchen die Loslösung der Zuwendung von der causa ausschliesslich auf der Privatwillkür beruht; nicht da, wo das Gesetz die Zuwendung nur als abstraktes Geschäft zulässt. Hier beschränken sich die Mängel des Zweckgeschäftes auf seinen Inhalt. Die Übereignung ist gültig, wenn auch aus verwerflichem Grunde erfolgt".

Auch seine weiteren Ausführungen sind zutreffend: „Das Verhalten, wofür empfangen wurde, kann für sich betrachtet, ganz unverfänglich, ja ein gebotenes sein (z. B. gerade die Tätigkeit des

Abgeordneten). Erst dadurch, dass der Empfänger es sich vergüten oder durch eine Vermögenszuwendung dazu bestimmen lässt, liegt ein Verstoss gegen Gesetz und gute Sitte vor", der aber nur dann vorhanden ist, „wenn dabei der Zweck der Leistung und dessen Verwerflichkeit dem Empfänger bekannt war".[1]

Die zweite Kommission hat den § 817 durch den Zusatz ergänzt: „Das zur Erfüllung einer solchen Verbindlichkeit Geleistete kann nicht zurückgefordert werden" (das Analagon dazu findet sich bei der soluti retentio bei Spiel und Wette § 762). Aus dieser letzten Bestimmung nun ergibt sich für unseren Fall folgendes:

Liegt nur ein abstraktes Schuldversprechen (z. B. in der Form eines Wechsels) dem Reichstagsmitgliede gegenüber vor, so kann dasselbe als eine Zuwiderhandlung gegen Art. 32 von dem Versprechenden kondiziert werden, und selbstverständlich kann auch die Erfüllung des Versprechens verweigert werden. War dasselbe aber schon erfüllt, so findet wiederum keine Rückforderung statt; der Leistungsgegenstand bleibt gemäss dem Satze melior est causa possidentis da, wo er sich befindet.

1) Crome a. a. O. S. 1003.

IV.

Die strafrechtlichen Folgen des Verbotes.

So zieht denn das Verbot des Art. 32 auf zivilrechtlichem Gebiete immerhin einige, wenn auch geringe Folgen nach sich; es fragt sich weiter, ob es vielleicht stärkere Wirkungen nach der strafrechtlichen Seite hin äussert. Auch hier tritt es in die äussere Erscheinung als eine lex imperfecta; das StGB. hat das Verbot des Art. 32 nicht zum Tatbestand einer strafbaren Handlung gemacht; es gibt keinen Paragraphen etwa in der Fassung: Ein Reichstagsabgeordneter, der gegen den Art. 32 der Reichsverfassung durch Annahme von Entschädigungen seitens dritter verstösst, wird . . . . . bestraft. Deshalb kann auch die Übertretung des Verbotes als solche gemäss § 2 des StGB. nicht geahndet werden.

Wenn Fürst Bismarck in der auf Seite 45 f. erwähnten Äusserung von einer „Beziehung der Situation zum Strafrecht“ sprach, so gehört die dort erwähnte Seite der Frage, ob und welchen Einfluss

die Ubertretung des Verbotes auf die Fähigkeit, Mitglied des Reichstags zu bleiben, ausübt, ausschliesslich zu der Zuständigkeit des Reichstages, da ihm durch Art. 27 volle Autonomie für seine inneren Angelegenheiten gewährt ist. Nach dieser Richtung hin würden dann die staatsrechtlichen Folgen des Verbots zu Tage treten, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. (Siehe darüber V.)

So sagt auch Sybel, die Auffassung Bismarcks sei gewesen, das in dem Art. 32 enthaltene Verbot würde den Verlust des Mandates allerdings nicht durch das Urteil eines bürgerlichen Gerichtes, wohl aber durch Beschluss des Reichstages selbst nach sich ziehen. Der Reichstag habe aber niemals seine Disziplinargewalt auf die Ahndung einer derartigen Verfassungsverletzung ausdehnen wollen.[1]

1. StGB. §§ 332 u. 333.

Es bleibt somit nichts weiter übrig als wiederum zu versuchen, ob sich der im Verbot des Art. 32 enthaltene Tatbestand nicht unter irgend einen der bestehenden Paragraphen des StGB. subsumieren lässt; so hat denn auch in der Tat ein Staatsrechtler, Robert von Mohl, die Ansicht aufgestellt, dass Annahme und Anerbieten von Entschädigungen unter die §§ 332 und 333 des StGB. fallen, „denn es handelt von einem Geschenke zur Förderung einer pflichtwidrigen Dienstleistung“,[2] eine Behauptung, der von allen anderen Theoretikern, selbst denen,

1) Sybel a. a. O. Bd. 6 S. 160.
2) von Mohl a. a. O. S. 369.

die in Bezug auf die Ausdehnung des Verbotes auf der gegnerischen Seite stehen, scharf widersprochen wird, allerdings — mit Ausnahme Labands[1] — ohne jede nähere Begründung.

Der 28. Abschnitt des StGB. ist überschrieben „Verbrechen und Vergehen im Amte" (nicht „der Beamten") und bezieht sich somit auf Verbrechen und Vergehen, die nur von einem mit der Verwaltung eines Amtes Betrauten begangen werden können.

Die engere Fassung, welche unter den Amtsdelikten im eigentlichen Sinne kriminell strafbare Verletzungen derjenigen besonderen Normen begreift, welche nur die Beamten als Klasse verpflichten, also die delicta propria der Beamten,[2] ist nicht als richtig anzuerkennen. In dieser weiteren Umgrenzung ist aber auch die Voraussetzung für die Anwendbarkeit der §§ 331—359, speziell der §§ 332—333, gegeben: nämlich, dass die eine der beiden zur Bestechung notwendigen Personen, und zwar diejenige, auf deren Verhalten eingewirkt werden soll, oder welche sich der anderen als eine Persönlichkeit anbietet, auf welche eingewirkt werden kann, die Eigenschaft eines Beamten haben muss, und zwar erfordert speziell der Fall des § 332, den Mohl hier im Auge hat, die sog. passive Bestechung, als Subjekt unbedingt einen Beamten im Sinne des § 359 StGB., und es fragt sich daher

1) Laband a. a O. S. 335 Anm. 2.

2) Binding. Grundriss d. Strafrechts Bd. 1 S. 61; H. Meyer S. 678.

zunächst, ob ein Reichstagsabgeordneter als ein solcher anzusehen ist. Als Beamter im Sinne des StGB. sind gemäss § 359 zu betrachten alle im Dienste des Reichs oder in unmittelbarem oder mittelbarem Dienste eines Bundesstaats auf Lebenszeit, auf Zeit oder nur vorläufig angestellte Personen, ohne Unterschied, ob sie einen Diensteid geleistet haben oder nicht". In negativer Beziehung ist durch § 359 namentlich ausgesprochen, dass die Art der jemand aufgetragenen Geschäfte für seine Stellung als Beamter niemals entscheidend ist,[1] insbesondere brauchen sie nicht hoheitsrechtlicher Natur zu sein.[2] Ebenso kommt es nicht in Betracht, ob dem Beamten ein Anspruch auf Gehalt zusteht, ob ihm das Amt auf Lebenszeit, für eine bestimmte Zeit oder nur vorläufig übertragen ist,[3] oder ob tatsächlich ein Amt bekleidet wird, da der zur Disposition gestellte Beamte noch Beamter bleibt.[4]

In positiver Beziehung ist durch § 359 die Beamtenqualität zunächst davon abhängig gemacht, dass die betreffende Person im Dienste des Reiches oder eines Bundesstaates steht. Die Pflicht, dem Staate Dienste zu leisten, kann ferner ihren Rechtsgrund in dem Untertanenverhältnis haben. Ebenso wenig aber, wie der Anspruch auf Besoldung, ist auch der Umstand für die Beamteneigenschaft entscheidend, dass die Begründung des Dienst-

1) RG.-Entschdg. in Strafsachen Bd. 4 S. 47.
2) Franck, Strafgesetzbuch 4. Aufl. 1903 S. 479.
3) RG.-Entschdg in Strafsachen Bd. 2 S. 108.
4) Franck a. a. O. S. 479.

verhältnisses eine Willensübereinkunft der Staatsgewalt und des in ihren Dienst Tretenden voraussetzt, wie z. B. Laband[1] und Seydel[2] dies annimmt, a. M. G. Meyer,[3] Bornhak.[4] Dagegen setzt die Beamtengemeinschaft nach § 359 — und dies ist das Entscheidende für die Beurteilung der vorliegenden Frage, — als wesentlichen Bestandteil „die Anstellung" im Dienste des Reichs oder eines Bundesstaates voraus. Das Dienstverhältnis des Beamten wird in allen Fällen durch einen einseitigen Akt der öffentlichen Gewalt, eben „die Anstellung", nicht durch vertragsmässiges Übereinkommen begründet. Dieser seit Gönner's Schrift über den Staatsdienst allseitig anerkannte Grundsatz wird auch heute noch von der allgemeinen Meinung (Zorn etc.) festgehalten und ist auch durch die entgegenstehenden Ausführungen Laband's[5] nicht entkräftet worden. Von einer Anstellung im Dienste kann aber nur die Rede sein, wenn es sich um die Begründung eines Dienstverhältnisses, also darum handelt, gewisse Amtsgeschäfte bleibend und fortdauernd oder nur für gewisse Zeit auszuführen.[6] So sagt auch das Reichsgericht: „Beamter ist der zur Mitwirkung für öffentliche Zwecke als öffentliches Organ und unter öffentlicher Autorität durch

1) Laband a. a. O. S. 419 ff.
2) Seydel, Allgem. Staatslehre S. 59 ff.
3) Meyer a. a. O. § 143 Note 18.
4) Bornhak, Preussisches Staatsrecht II. S. 27 ff.
5) Laband a. a. O. § 44, 45.
6) Gerber, Grundzüge des Staatsrechts S. 199; Zorn a. a. O. S. 307.

einen ihn betreffenden Akt der Staatsgewalt bezw. der dazu delegierten selbständigen Stelle in der gesetzlichen Form Berufene, Ernannte, Bestellte".[1] Die Eigenschaft des Beamten steht also demjenigen nicht zu, dessen Dienstverhältnis zum Staate nicht auf Anstellung beruht, der ohne eine ihm auferlegte Pflicht sein Recht zur Amtsführung einer allgemeinen gesetzlichen Bestimmung (z. B. dem Prinzip und Gesetz des allgemeinen Wahlrechts) entnimmt.[2] So folgert auch Frank richtiger Weise: „Geschieht der Eintritt in das Dienstverhältnis kraft Unterthanenpflicht, so wird die Beamteneigenschaft nicht begründet. Deshalb sind Soldaten, die zur Erfüllung ihrer Wehrpflicht dienen, nicht Beamte.[3] „Aus dem Beamtenrecht scheiden andererseits die Inhaber von Ehrenämtern, wie Schöffen und Geschworene, aus".[4] Auch der Reichstagsabgeordnete versieht gewissermassen ein Ehrenamt, das ihm die Verfassung gewährt, wie denn auch das aktive und passive Wahlrecht zu den bürgerlichen Ehrenrechten zählt.

Auch der Begriff der mittelbaren Staatsbeamten dürfte auf die Reichstagsabgeordneten nicht anzuwenden sein. Zu denselben gehören „die Beamten der öffentlichen Korporationen, d. h. derjenigen, welche dem Staate untergeordnet, organisch in dessen Verfassung eingegliedert sind, staatliche Zwecke verfolgen und unter staatlicher Autorität und Kontrolle ihre Angelegenheiten verwalten",

1) RG.-Entschdg. Bd. 9 S. 209.
2) RG.-Entschdg. Bd. 5 S. 709.
3) Franck a. a. O. S. 478.
4) Franck a. a. O. S. 478.

z. B. Gemeinde- und Kommunalverbände.[1] Nicht zu diesen Verbänden gehört aber der Reichstag, der als autonomer Körper absolut selbständig dasteht und keiner Kontrolle von seiten des Staates unterworfen ist, dessen Mitglieder zwar staatliche Zwecke verfolgen, in der Ausübung dieser Thätigkeit aber von staatlicher Autorität unabhängig sind.

Im Anschluss hieran ergibt sich klar folgende Schlussfolgerung: Die Mitglieder des Reichstages leisten nicht weniger wie die Beamten dem Staate Dienste zur Erfüllung seiner Zwecke, sind aber nicht Beamte; denn sie handeln nicht im Namen und Auftrag der Staatsgewalt, vielmehr ist es ihrer Stellung eigentümlich, dass sie auf Grund ihres eigenen, durch die Verfassung ihnen zugewiesenen Rechtes tätig, darum zwar zu dem Dienste, den sie dem Staate leisten, gesetzlich berufen, aber nicht von der Staatsgewalt angestellt sind, dass ihre Tätigkeit nicht der Ausfluss staatlicher Hoheitsakte ist, sondern aus verfassungsrechtlicher Bestimmung hervorgeht. Liegt schon somit das erste und ausschlaggebende Erfordernis der Anwendbarkeit der § 332, 333, dass nämlich Reichstagsabgeordnete als Beamte aufzufassen sind (in § 332 ist solcher als Subjekt des Deliktes, in § 333 als Objekt erforderlich) nicht vor, so ist auch andererseits die Annahme von M o h l's verkehrt, dass die Gewährung und die Annahme von Entschädigungen als ein Geschenk zur Förderung einer pflichtwidrigen Dienstleistung anzusehen sei, oder, wie das Gesetz sich ausdrückt,

1) Franck a. a. O. S. 478.

einer „Handlung, die eine Verletzung einer Amts- oder Dienstpflicht enthält".

Die Entschädigung im weitesten Sinne, nach dem Gesetz „Geschenke oder andere Vorteile", muss „für" eine — Amtshandlung — angenommen worden sein; unbedingtes Erfordernis und Tatbestandsmerkmal ist also der Kausalzusammenhang zwischen dem Annehmen und der Amtshandlung, sei es ein Äquivalent oder eine Gegenleistung in Bezug auf letztere. Das wird der Fall dann sein, wenn die Annahme der Zuwendung nicht bei Gelegenheit der Ausübung einer Amtshandlung erfolgt, sondern vielmehr für die Ausübung derselben bezw. bei schon vorgenommenen Handlungen, mit Rücksicht und Hinweis auf dieselben.

Daraus ergibt sich weiterhin, „dass die Handlung eine in dem Grade bestimmte konkrete sein muss, dass eine solche bewusste Beziehung möglich und nachweisbar sein wird".[1] Ist die Amtshandlung aus einer Mehrheit einzelner Akte zusammengesetzt, welche erst in Zukunft zu leisten sind, so ist es nicht erforderlich, dass diese einzelnen Akte individuell nach Zeit, Art, Gelegenheit zum voraus präzisiert werden, es genügt vielmehr, wennn sie der Gattung nach bestimmt sind. Schon dies wird sich in den meisten Fällen kaum durchführen lassen; wie kann ein Abgeordneter seiner Partei gegenüber, die ihm Privatdiäten gewährt, vor und selbst noch während der Session so genau seine Stellungnahme, seine Abstimmung zu dieser und jener Vorlage, die

1) RG.-Entschdg., Strafsachen Bd. 2 S. 129.

er meistens noch gar nicht kennt, festlegen, dass sich daraus ein gewisser Kausalzusammenhang zwischen seinen Reden, seiner Abstimmung, die doch schliesslich seine einzigen „Handlungen" sind, und der gewährten Entschädigung herstellen liesse. Aber auch das kennzeichnende des Begriffes, „Bestechung", dass nämlich die Handlung, für die er entschädigt wird, eine „Verletzung der Amts- oder Dienstpflicht" bedeutet, trifft bei dem Reichstagsabgeordneten in keiner Weise zu. Es folgt dies schon von vorneherein daraus, dass er eben kein Beamter ist; dann kann aber eine Pflichtverletzung doch nur da stattfinden, wo eine Pflicht besteht, die sich charakterisiert als durch positive Vorschriften und Instruktionen eng begrenzt oder durch den grösseren Rahmen des eigenen, pflichtgemässen Ermessens. „Eine Handlung enthält nur dann eine Pflichtverletzung, wenn sie im Widerspruche zu irgend welchen das Verhalten im Amte regelnden Gesetzen oder Instruktionen steht".[1] „Was als Dienstinstruktion zu betrachten sei, ist in Ermanglung bestimmter Instruktionen aus der Natur und dem Wesen des Amtes zu bestimmen und hiernach auch das Dasein einer Pflichtverletzung zu beurteilen".[2] Der Reichstagsabgeordnete aber als solcher steht im Bezug auf seine Handlungen ganz unabhängig da; für ihn gibt es keine gesetzliche Umgrenzung seiner Pflicht, weder der Regierung noch dem Volke gegenüber, er ist als Vertreter der Gesamtheit

1) Bestechung. Dissertation von Alcaly, Tübingen 1889.
2) Zachariae, Staatrecht S. 413.

desselben an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden (Art. 29), und dem Reiche als staatlicher Organisation gegenüber steht er in keinerlei rechtlichem Verhältnis; er leistet nicht den Treueid auf die Verfassung. So sagt auch Laband: „Im juristischen Sinne sind die Reichstagsmitglieder niemandes Vertreter; ihre Befugnisse sind nicht von einem anderen Rechtssubjekt abgeleitete", sie beruhen unmittelbar auf der Verfassung. „Es gibt keinen einzigen Punkt in der ganzen Rechtstellung der Reichstagsmitglieder, der von den Rechtsgrundsätzen über Stellvertretung, Vollmacht oder Mandat beherrscht wurde".[1] „Sie sind weder ihren Wählern noch dem Vorstande einer Partei oder Fraktion rechtlich Rechenschaft schuldig für die Ausübung ihrer öffentlichen Befugnisse und können deshalb auch nicht zur Verantwortung gezogen werden".[2] Ein Konservativer kann für einen sozialdemokratischen Antrag eintreten oder stimmen und umgekehrt; ihm ist in seiner Eigenschaft als Abgeordneter überhaupt keine Vorschrift gegeben, dieses zu tun und jenes zu unterlassen; er ist lediglich seinem Gewissen verantwortlich. „Sie sind für die Ausübung ihrer Rechte im Reichstag niemandem irgendwie im juristischen Sinne verantwortlich".[3]

Somit dürfte dann wohl die Ansicht von Mohls als endgültig verfehlt zu betrachten sein.

---

1) Laband a. a. O. S. 272.
2) Laband a. a. O. S. 273.
3) Zorn a. a. O. S. 230

2. StGB. § 246.

Kommen so einerseits die Begriffsmerkmale der Bestechung im vorliegenden Falle nicht zur Anwendung, so könnte man vielleicht den Versuch machen, die Verwendung der Gelder, die der Abgeordnete von privater Seite erhält, als unter den Tatbestand der Unterschlagung, § 246 StGB. fallend zu subsumieren. Dieselbe liesse sich darin finden, dass der Deputierte „sich eine fremde, bewegliche Sache (d. h. Geld), die er in Besitz und Gewahrsam hat, rechtswidrig zueignet."

Es wäre somit wesentlich, zu beweisen, dass der Abgeordnete, indem er das ihm von irgend einer Seite zufliessende Geld ausgibt, über eine „fremde" Sache verfügt. Die nach § 929 BGB. zur Eigentumsübertragung an einer beweglichen Sache z. B. Geld erforderliche Einigung ist abstrakter Natur; der Eigentumsübergang wird also nicht gehindert, wenn auch das zu Grunde liegende Kausalgeschäft nichtig oder anfechtbar ist. (Dies ist die herrschende Meinung, s. Staudinger, Kommentar, Bd. III. S. 178, Planck, Bd. III. S. 179.) Es wird ja nicht selten vorkommen, dass, wenn das den Rechtsgrund bildende obligatorische Rechtsgeschäft nichtig oder anfechtbar ist, wie im vorliegenden Falle, wo das Kausalgeschäft, das Gewähren von Diäten, als gegen § 134 BGB. verstossend nichtig ist, auch die Einigung wegen desselben Mangels ungültig ist. Falls dagegen die Einigung selbst an keinem die Ungültigkeit begründenden Mangel leidet, hindert der Mangel im

Rechtsgrunde der Einigung die Eigentumsübertragung nicht. So wird man auch in vorliegendem Falle den Eigentumsübergang als zu vollem Recht geschehen annehmen müssen, wenn man sich der herrschenden Meinung über die völlig abstrakte Natur der Einigung anschliesst. Will man dagegen dem zu Grunde liegenden Kausalgeschäft eine Einwirkung auf das Zustandekommen der Einigung zuerkennen, so könnte man vielleicht in uuserem Falle, wo die Einigung vom Beginn ihres Zustandekommens gegen das gesetzliche Verbot des § 134 verstösst, folgendermassen deduzieren: Der Nichtigkeitsgrund beim Veräusserungsgeschäft selbst übt eine rechtlich so weitgehende Wirkung aus, dass er auch die abstrakte Einigung nichtig werden lässt, indem die Nichtigkeit des Geschäftes als eine rechtlich übergeordnete Eigenschaft die Einigung mit umfasst. Da somit die Einigung nichtig ist, so fehlt eine der beiden Stützen, auf denen jedes sachenrechtliche Rechtsgeschäft beruht; die dingliche Wirkung kann nicht existent werden. Es folgte daraus, dass der Eigentümer einer beweglichen Sache auch nach erfolgter Übergabe das dingliche Recht behält, und dass der andere, trotzdem er den Besitz an der beweglichen Sache erlangt hat, nicht der dinglich Berechtigte wird. Wenn also der Abgeordnete das Geld, das er gegen ein gesetzliches Verbot empfangen hat, ausgibt, so hat er sich eine „fremde" Sache, die nicht in seinem, sondern in des Gebers „Eigentum" stand, die allerdings in seinen „Besitz" gekommen war, zugeeignet und über dieselbe verfügt.

Unter der Annahme einer derartigen Abhängigkeit der Einigung von dem zu Grunde liegenden Kausalgeschäft könnte man also hier den Tatbestand der Unterschlagung als vorliegend erachten, wenn nicht das wichtige Begriffsmerkmal der Widerrechtlichkeit fehlen würde. Das Gesetz erfordert, dass die Zueignungshandlung in objektiv rechtswidriger Absicht begangen wird. Rechtswidrig ist die Absicht, vermöge des Bewusstseins des Täters, die Sache sich wider den Willen des Eigentümers zuzueignen. Der Begriff der Unterschlagung wird durch die Einwilligung des Eigentümers in Bezug auf den Eigentumsübergang unbedingt ausgeschlossen; dieselbe hat hier den Charakter eines die Rechtswidrigkeit aufhebenden Grundes. Es ergibt sich aber unmittelbar aus der Natur der Sachlage, dass der Abgeordnete, indem er das ihm von der Partei gezahlte und übergebene Geld ausgibt, dadurch keinerlei Eigentumsrechte derselben verletzt; die Übereignung fand doch gerade in dieser Absicht und zu diesem Ergebnis statt.

Somit kann die Verwendung der von der Partei bezogenen Gelder nicht als Unterschlagung von seiten des Deputierten im Sinne des § 246 StGB. angesehen werden.

Zu einem bejahenden Resultat würden wir nur in einem Ausnahmefall gelangen: Wenn nämlich die Partei dem Abgeordneten Geld unter der Bedingung gegeben hätte, dass er dasselbe zurückerstatten sollte, wenn er in einem anderen als dem bezeichneten Sinne stimmt, und nun der Deputierte

anders stimmt. Mit der Erfüllung der auflösenden Bedingung war das übertragene Eigentumsrecht mit dinglicher Wirkung erloschen; wenn der Abgeordnete das von diesem Augenblicke an nicht mehr in seinem Eigentum stehende Geld konsumiert, so so würde er widerrechtlich über eine fremde Sache verfügen und sich dadurch straffällig machen. Hätte dagegen die Partei ihm das Geld nur unter der Bedingung oder in der Voraussetzung übereignet, dass er in gewissem Sinne stimmt (also ohne Hinzufügung einer resolutiv wirkenden Rückgabepflicht), und der Abgeordnete in anderem Sinne seine Stimme abgegeben, so würde er sich nicht des Eigentumsdeliktes des § 246 schuldig gemacht haben; denn die Eigentumsübertragung ist hier perfekt geworden, wenn auch die zu Grunde liegende causa nicht erfüllt wurde. Liegt auch eine Widerrechtlichkeit in gewisser Beziehung vor, so fehlt es doch an dem Verfügen über eine „fremde" Sache.

3. Disziplinarbestrafung der Beamten.

Sämtliche vorstehenden Erörterungen ergeben somit, dass auf Grund des Reichsstrafgesetzbuches ein Abgeordneter, der von privater Seite Entschädigungen bezieht, regelmässig nicht bestraft werden kann; dagegen könnte das Verbot auf einem Seitengebiete des Strafrechts, nämlich im Disziplinarrechte, strafänliche Wirkungen erzeugen. Wenn das Verbot des Art. 32 absolut d. h. gegen jedermann von Wirkung ist, so gilt es um so mehr den Be-

amten gegenüber. Diese dürfen in Beobachtung der ersten ihnen obliegenden Pflicht, derjenigen der Gesetzesachtung, noch viel weniger als Reichstagsmitglieder gegen das gesetzliche Verbot des Art. 32 handeln. „Dadurch unterscheidet sich in höchst charakteristischer Weise die öffentliche Bestrafung von der disziplinarischen, dass die frivolste Verletzung der Amtspflicht und das unwürdigste Verhalten eines Beamten keine strafrechtliche Ahndung finden kann, wenn dadurch der Tatbestand eines speziellen Deliktes nicht gegeben ist.“[1] Die grösste und wichtigste Kodifikation des Beamtenrechts, das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873, betont im § 10 als eine der Hauptpflichten des Beamten, dass er sich durch sein Verhalten in und ausser dem Amte der Achtung, die sein Beruf erfordert,[2] würdig zeige. Durch welche Handlungen im einzelnen der Beamte sich unwürdig macht, ist dem Ermessen der vorgesetzten Dienstbehörde oder des Disziplinargerichtes überlassen; eine Aufzählung der einzelnen Fälle ist weder möglich noch wünschenswert; auch „ist mit der Achtung, deren sich der Beamte würdig zeigen soll, nicht nur die spezielle, in Bezug auf die technische Ausführung des betreffenden Amtszweiges, sondern auch die allgemeine, die Gesamtpersönlichkeit umfassende Achtung gemeint.“[3] Es erscheint aber die Auffassung begründet, dass der Beamte,

1) Laband a. a. O. S. 440.

2) Vgl. Preussisches Disziplinargesetz für die nicht richterlichen Beamten vom 21. VII. 52. § 2: der Achtung, des Ansehens oder des Vertrauens.

3) Brand, Kommentar zum Reichsbeamtengesetz 1902.

speziell der Reichsbeamte, der als Abgeordneter von privater Seite sich Entschädigungen oder feste Diäten gewähren lässt, gegen seine Amtspflicht und speziell seinen gegen Diensteid, der ihm gewissenhafte Beobachtung der Reichsverfassung vorschreibt, verstösst, und dass in solchen Fällen eine disziplinärische Ahndung möglich ist. Allerdings würde bei der praktischen Durchführung eines disziplinarischen Vorgehens der Art. 31 der RV. zu beachten sein, der die Einleitung einer Untersuchung gegen ein Reichstagsmitglied während der Sitzungsperiode, also auch während einer Vertagung, nur mit Genehmigung des Reichstags zulässt. Das gilt auch von einer Disziplinaruntersuchung wegen einer nur mit Disziplinarstrafe zu ahndenden Handlung.[1] Insofern aber die Erteilung der Genehmigung des Reichstags als aussichtslos erscheint, ist solche Betätigung der Disziplinargewalt während der Sitzungsperiode ausgeschlossen und kann erst nach deren Schluss ungehindert wirksam werden. Bis dahin übt der Beamte, der sich derartig gegen die Verfassung und sein Amt vergangen, seine vollen Rechte als Abgeordneter aus.

Es sei hier noch erwähnt, dass man die auf Seite 42 zitierte Äusserung Bismarck's auch auf dieses Gebiet des Disziplinarrechts beziehen kann. Die Beamten der Regierungen sind unzweifelhaft Personen, denen letztere auch „ohne strafrechtliche Unterlage etwas verbieten" können, denn sie haben ihnen

1) Arndt a. a. O. S. 141; Arndt, Kommentar zur Verfassung S. 213; Seydel a. a. O. S. 214.

ja „etwas zu befehlen.“ Das Disziplinarstrafrecht ist aber lediglich ein Ausfluss des Gewaltverhältnisses des Staates gegenüber seinen Beamten.

So bezeichnete schon Hiersemenzel[1] diese Erklärung Bismarck's mit Bezug auf die Beamten als nicht eindeutig.

1) Hiersemenzel, Verfassung des Norddeutschen Bundes 1867 Bd. 1, S. 102.

V.

Die staatsrechtlichen Folgen des Verbots.

Es ist schon die Frage gestreift worden, — namentlich die auf Seite 45 zitierte Aussprache Bismarck's deutet darauf hin, — ob nicht das Verbot des Art. 32 auch auf staatsrechtlichem Gebiete Wirkungen im Gefolge haben könnte, und in der Tat wird ein näheres Eingehen auf diese Seite der Frage zeigen, dass dieselben vorhanden, wenn allerdings auch niemals in die Erscheinung im parlamentarischen Leben getreten sind.

Zunächst ist ja folgendes klar: Sichert ein Einzelstaat seinem Reichstagsabgeordneten eine Entschädigung zu oder sollte er eine solche bereits gezahlt haben, so würde das Reich gemäss Art. 19 der RV. vollkommen befugt sein, die Zahlung bezw. Fortsetzung solcher Zahlungen durch Bundesexekution nötigenfalls zu hindern, denn der einzelne Bundesstaat ist als erster verpflichtet, die Bestimmungen der Verfassung nicht zu verletzen.

Was aber ferner die Gewährung von Privat-

diäten angeht, so ist die staatsrechtliche Frage, ob und welchen Einfluss die Übertretung des Verbotes auf die Fähigkeit, Reichstagsmitglied zu sein, ausübt, nach zwei Richtungen hin einer Erörterung zu unterziehen, einerseits mit Bezug auf die S. 46 zitierte Äusserung Bismarck's, der einen ipso iure auf Grund der Verfassung eintretenden Verlust der Reichstagsmitgliedschaft im Auge hatte, andererseits im Hinblick auf die parlamentarische Disziplinargewalt des Reichstages, die ihm der Art. 27 Satz 2 d. V. ausdrücklich und ausschliesslich zuerkennt mit Ausschluss irgend eines Vorgehens von seiten des Staates oder der Gerichte.

Was die zuerst berührte Seite der Frage angeht, so wäre der ipso iure Verlust der Abgeordnetenstellung bedingt durch das Fehlen der zur Wählbarkeit erforderlichen Eigenschaften, zu denen die Diätenlosigkeit zu rechnen ist; die Feststellung eines derartigen Mangels würde im Wege der Legitimationsprüfung gemäss Art. 27 Satz 1 d. Verf. zu erfolgen haben. Diese Prüfung und die ergehende Entscheidung liegt ausschliesslich in der Hand des Reichstages, und sie ist es auch wohl, die Bismarck im Sinne hat, wenn er gemäss Sybel[1] daran denkt, dass der Verlust des Mandates nicht durch das Urteil eines bürgerlichen Gerichtes, sondern durch Beschluss des Reichstages selbst auszusprechen sein würde gemäss Art. 27 Satz 1 der RV. „Die Entscheidung erfolgt ohne Mitwirkung und Beteiligung des Bundesrates oder des Reichskanzlers, und sie ist definitiv;

1) Sybel, Begründung des deutschen Reiches Bd. 6, S. 160.

es gibt kein Mittel, wenn der Reichstag einmal eine Wahl für gültig oder ungültig erklärt hat, diese Entscheidung anzufechten, weder innerhalb noch ausserhalb des Reichstages.“ [1] Dasselbe gilt von der Frage, ob ein Mitglied durch Verlust der Wählbarkeit Sitz und Stimme im Reichstag verloren hat — sie steht allein zur Entscheidung des Reichstages selbst, der auch dabei nur sein Recht der Legitimationsprüfung ausübt

Unter einen anderen rechtlichen Gesichtspunkt fiele die Ausschliessung eines Abgeordneten durch den Reichstag auf Grund seiner parlamentarischen Disziplinargewalt gemäss Art. 27 Satz 2 der RV. Dabei fragt sich vor allem, ob sich diese Disziplin des Reichstages bis zur Exklusion eines Reichstagsmitgliedes wegen Verletzung des Verbotsgesetzes Art. 32 erstrecken kann.

Durch die preussische Verfassung vom 31. Januar 1850 und die Reichsverfassung vom 16. April 1871 ist beiden preussischen Kammern und dem Reichstag das Recht voller Autonomie nach innen gewährt, Pr. V. Art. 78, RV. Art. 27. In den Geschäftsordnungen (die des Reichstages vom 10. Februar 1876 ging aus der des Abgeordnetenhauses hervor[2]) kommt allerdings das Wort Disziplin, obgleich dem parlamentarischen Sprachgebrauch sehr wohl bekannt, selbst nicht vor. Auch muss daran festgehalten werden, dass diese parlamentarische Disziplinargewalt trotz der Milde, die derartigen

1) Laband a. a. O. S. 312.
2) Rönne a. a. O. Bd. 1 S. 283.

autonomen Festsetzungen verhältnismässig inne zu wohnen pflegt, an ihrem Charakter als Strafgewalt nichts eingebüsst hat. Für die Beurteilung des vorliegenden Falles ist nun die Entscheidung der folgenden Frage von höchster Wichtigkeit: Ist mit den in der Geschäftsordnung vorgesehenen Disziplinarmassregeln (Ordnungsruf, Wortentziehung, Ausschluss von der Sitzung) die autonome, parlamentarische Disziplin in den gesetzgebenden Körpern bis an die äussersten Grenzen des nach Recht und Verfassung Zulässigen gelangt, oder kann hier noch eine weitere Verschärfung in rechtlich gültiger Weise erfolgen, vor allem in der Richtung, dass ein Mitglied im Wege der Ausübung der verfassungsmässigen inneren Autonomie dauernd ausgeschlossen, sogar ausgestossen werden kann? In der Theorie stehen sich hier die Ansicht Seydels einerseits und von Mohls und Arndts andererseits scharf gegenüber. Seydel schreibt: „Das Disziplinarstrafrecht des deutschen Reichstages beschränkt sich auf ein Rügerecht. (?) Dies hat zunächst darin seinen Grund, dass dem Reichstag weder durch die Verfassung noch durch Gesetz eine Vollstreckungsbefugnis eingeräumt ist. Infolgedessen ist die Anwendung aller Disziplinarstrafen ausgeschlossen, zu deren Durchführung es eines Zwanges gegen die Person bedarf. Eine weitere Begrenzung der Disziplinarbefugnisse ergibt sich daraus, dass der Reichstag nicht in der Lage ist, seinen Mitgliedern ihr verfassungsmässiges Recht auf Teilnahme an den Verhandlungen zu nehmen. Er kann sonach keinem

Abgeordneten die Mitgliedschaft aberkennen und kann ihm ebensowenig den Zutritt zu den Sitzungen versagen." [1] Dagegen bemerkt von Mohl: „Die in der Geschäftsordnung gegebenen Bestimmungen in Betreff der Disziplin sind keine gesetzlichen Grenzen für die Befugnisse des Reichstages. Derselbe kann auch in dieser Beziehung beschliessen, was er für nützlich und notwendig erachtet, und zwar in der gewöhnlichen Form. Sollte er, durch üble Erfahrungen veranlasst, weiter gehen wollen, als bis jetzt angeordnet ist, und etwa die Anwendung von Strafen gegen Mitglieder wegen besonders ungebührlichen Betragens und Ungehorsams gegen die Entscheidungen des Hauses oder des Präsidenten beschliessen, so würden die Bestimmungen des Reichsstrafgesetzbuches im Abschnitt 18, 20 und 28 keine Anwendung finden, da der Reichstag von der Verfassung unbedingt das Recht erhalten hat, die Disziplin zu regeln, also auch die dazu erforderlichen Mittel zu ergreifen." [2] Und weiter: „Was Haft und Geldbusse anbetrifft, so würde es dem Reichstage an Recht dazu nicht fehlen; denn die Verfassung überlässt ihm im Art. 27 die Regelung seiner Disziplin ohne Beschränkung und lediglich durch die Geschäftsordnung." [3] Ähnlich äussert sich Arndt: „Über den Umfang der Disziplin enthält die Verfassung nichts; da sie indes in Art. 27 dem

1) Seydel in Hirth's Annalen 1880. S. 415.

2) von Mohl in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 31. 1875. S. 49.

3) von Mohl a. a. O. S. 97.

Reichstage ohne Einschränkung überlässt, sich selbst seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung zu regeln, so muss hieraus gefolgert werden, dass dem Reichstag auch das Recht zustehen muss, in seiner Geschäftsordnung vorzuschreiben, ob, wie lange und in welchen Fällen ein Mitglied von der Teilnahme an den Sitzungen ausgeschlossen werden soll. Anderenfalls und zumal da andere Staaten (Frankreich, England) ihren gesetzgebenden Körperschaften ähnliche Befugnisse einräumen, hätte die Reichsverfassung keine allgemeine Befugnis zum Erlasse der Geschäftsordnung und zur Regelung der Disziplin aufstellen dürfen, noch aufzustellen nötig gehabt. Der Reichstag ist indes vorerst noch nicht bis an die Grenze seiner Befugnisse gegangen." [1]

So haben wir hier zwei scharf entgegengesetzte Ansichten vor uns; gerade aber in diesen Fällen der Beurteilung autonomer Gewohnheitsnormen wird erst die vergleichende Rechtsgeschichte, die uns über Zweck, Art und Entstehung eines Gesetzes Auskunft geben kann, zu einem sicheren Standpunkt verhelfen. Sehen wir also zu, auf welchen Gedanken und historischen Beweggründen diese Bestimmung der Reichsverfassung basiert.

Bevor auf dem Kontinent Europas am Ende des 18. Jahrhunderts die Lehre von der konstitutionellen Verfassung feste Gestalt annahm, hatte schon im Wege Jahrhunderte langer, stabiler Entwicklung das englische Parlament für sich die volle innere Autonomie errungen. Dieses Recht nahm dann

1) Arndt, Staatsrecht 1901 S. 140.

auch auf Antrieb des Abbé Siéyès die französische Nationalversammlung für sich in Anspruch; es fand seinen Ausdruck in dem Gesetz über die Organisation des Gesetzgebenden Körpers vom 13. Juni 1791, an dem die späteren Verfassungen festhielten: Le corps legislatif fera tous les règlements qu'il jugera nécessaires pour l'ordre de son travail et pour la discipline de ses sèances.[1] Seitdem wurde im landläufigen Konstitutionalismus, wie er sich auch in Deutschland einbürgerte, der Grundsatz herrschend, eine gesunde Repräsentativverfassung müsse ihre Volksvertretung ermächtigen, ihre internen Verhältnisse frei und unbeeinflusst von der Regierung zu regeln.[2] Auf Grund dieser Ermächtigung erachtete sich auch stets die belgische Kammer im Besitz einer Disziplinargewalt über ihre Mitglieder,[3] und so übernahm denn auch die preussische Verfassung aus der belgischen, die ihr ja als Muster vorschwebte, wenigstens inhaltlich den Satz: Chaque chambre dètermine par son règlement le mode suivant lequel elle exercera ses attributions.[4] Als darauf sich Bestrebungen kund gaben, die gegenüber dem Grundsatz der parlamentarischen Redefreiheit die Verbrechen des Hochverrates und der Majestätsbeleidigung der Ahndung des allgemeinen Strafgesetzbuches unterstellen wollten,[5] beschloss die

1) Hélie, les constitutions de la France Ld. 1 S. 246.
2) Zachariae a. a. O. S. 119.
3) Vauthier, Staatsrecht des Königreichs Belgien 1892. S. 46.
4) Belgische Verfassung. Art. 46.
5) Stenogr. Ber. der Sitzungen der 2. Kammer 1849. Bd. 2, S. 790 ff.

Revisionskommission der 2. Kammer, diese Bestimmung der Verfassung dahin zu erweitern, dass jeder Kammer des Landtages ausser der selbstständigen Regelung ihres Geschäftsganges ausdrücklich auch die Befugnis zur selbständigen Regelung ihrer Disziplin gegeben wurde; sie gab damit zu erkennen, dass die Bestrafung derartiger Wortdelikte voll und ganz dem Bereiche der parlamentarischen Disziplin unterliege. Hieraus folgt des weiteren, dass es die Absicht des Reichsgesetzgebers bei der wörtlichen Übernahme des Art. 78 Abs. 1 der preuss. Verf. in Art. 27 der Reichsverfassung war, dem Reichstage das Recht zur selbständigen Regelung seines Geschäftsganges und seiner Disziplin in dem Rahmen der preussischen Verfassung zu geben und ihm somit auch eine Disziplinarstrafgewalt zu verleihen, der damit die Möglichkeit gegeben war, zur Sühne eines etwa stattgehabten Bruches der parlamentarischen Ordnung auf bestimmte Strafen (etwa Zensur, entsprechend dem Brauch der belgischen Kammer) über den Schuldigen zu verhängen. „Im Anschluss an den Art. 46 der belgischen Verfassung können somit, wie bemerkt, diese Disziplinarmassregeln auch den Zweck verfolgen, die Kammermitglieder zur Erfüllung anderer Berufspflichten anzuhalten, die mit der Bewahrung der äusseren Ordnung bei den parlamentarischen Verhandlungen nicht gerade zusammenhängen“[1] (z. B. Zwang zum pünktlichen Besuch der

1) Hubrich, Parlamentarische Redefreiheit und Disziplin 1898. S. 455.

Sitzungen). Dadurch, dass der preussische Gesetzgeber das Wort „Disziplin" erst nachträglich in der Verfassung eingeschaltet und eine nähere Begrenzung unterlassen hat, ist wohl der Schluss berechtigt, dass er in Ansehung der parlamentarischen Strafgewalt und Disziplin schliesslich noch weiter gegangen ist und auch gehen wollte wie die belgische Verfassung. Somit kann sich der Umfang des parlamentarischen Disziplinarrechtes in Preussen (und damit auch im Reichstage) aus der Natur der Sache als so weit gehend erweisen, dass die Kammern befugt sind, ihre Disziplinarstrafgewalt soweit zu erstrecken, als die Berufsstellung der Abgeordneten als solche in Frage kommt und ihre Wirkungen ausübt".[1] Andererseits ist es selbstverständlich, dass diese autonomisch zu regelnde Disziplin nicht dem Geiste der allgemeinen Rechtordnung widersprechen darf, und dass nur innerhalb dieser Schranke Freiheit in der Wahl der Strafmittel gegeben ist; man ist aber wohl zu dem Schlusse berechtigt, dass in dieser Beziehung alle Arten von Disziplinarmitteln erlaubt sind, welche der Gesetzgeber, der dem Reichstage das Recht der Autonomie uneingeschränkt verliehen, etwa selbst bei der Regelung analoger Dienst- und Disziplinarverhältnisse gegeben hat, und die andererseits auch die Voraussetzung eines parlamentarischen Disziplinarstrafmittels, nämlich, den Abgeordneten eben in seinen durch den parlamentarischen Beruf gegebenen Beziehungen zu treffen, erfüllen. Eine derartige Konstruktion über-

1) Hubrich a. a. O. S. 455.

schreitet auch nicht die Grenzen des Zulässigen; erscheint es doch sehr oft geboten, behufs Ausfüllung einer Lücke im Recht auf die Grundsätze zurückzugehen, die der Gesetzgeber für ähnliche Verhältnisse aufgestellt hat, und zwar könnte im vorliegenden Falle eine Analogie des Beamtenrechtes herangezogen werden.

Von vorneherein muss allerdings hier nochmals, wie bereits auf S. 125 ff. ausführlich behandelt, bemerkt werden, dass die Auffassung, ein Reichstagsabgeordneter sei als Beamter, vor allem im Sinne des StGB, anzusehen, a limine abzuweisen ist; indessen weist seine Stellung, wie dies auch in dem oben erwähnten Teil der Abhandlung nicht bestritten ist, einige Analogien mit der des Beamten auf, die deshalb wohl eine entsprechende Anwendung des staatlichen Beamtendisziplinarrechtes auf das autonome Disziplinarrecht des Reichstages gestatten.

Indem der einzelne Volksvertreter den Rechten und Pflichten seines Berufes nachgeht, versieht er ein munus publicum,[1] er ist Verwalter eines Inbegriffs staatlicher Hoheitsrechte und übt staatliche Organtätigkeit aus,[2] ohne als Beamter, d. h. ein von der Staatsgewalt Angestellter zu gelten. Durch die Annahme der Wahl übernimmt er ebenso Berufspflichten, wie der Beamte.[3] „Demnach würde der Reichstag als autonomer Körper nicht dem Geiste der Rechtsordnung zuwider handeln, wenn er sich bei der

1) Schulze, Preuss. Staatsrecht I. S 567.
2) Jellinek a. a. O. S. 158.
3) Jellinek a. a. O. S. 164.

Regelung seiner parlamentarischen Disziplin der Normen des staatlichen Beamtenrechtes und seiner wichtigsten Kodifikation, des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873, sowie seiner Disziplinarstrafmittel als Vorbild bediente".[1] Demnach könnte er sich auch ermächtigt halten, die Ausschliessung des Abgeordneten, der sich schwer gegen seine parlamentarischen Berufspflichten vergangen hat, als parlamentarisches Disziplinarstrafmittel anzuwenden zwar, entsprechend dem Begriffe „Dienstentlassung" des Beamtendisziplinarrechtes, sowohl eine totale, wie auch die temporäre.

Aber auch ohne die Heranziehung des Beamtenrechtes, die in Hinsicht auf die absolute Selbstständigkeit und Unabhängigkeit des Reichstages und seiner Mitglieder etwas Gezwungenes haben mag, wird man zu demselben, eben erwähnten Resultat kommen, wenn man dem Reichstage als autonomen Körper vermöge der nur seinem Willen unterworfenen Disziplin folgerichtigerweise auch das Recht zugesteht, diejenigen Mitglieder, die sich eine mehr oder minder grosse Verletzung ihrer Mitgliedschaftspflichten zu schulden kommen lassen, dauernd resp. zeitweise auszuschliessen. Es erhebt sich hier nun die wichtige Frage, ob der Reichstag befugt ist, einen Abgeordneten wegen grober Verstösse gegen die Disziplin des Hauses von der einzelnen Sitzung, und bei fortgesetztem Vergehen auch dauernd von allen Sitzungen auszuschliessen. Die Geschäftsordnung des Reichstages beantwortet in § 60 Absatz 3 die erste Frage

3) Hubrich a. a. O. S. 460.

mit Ja, die zweite lässt sie unentschieden. Die Meinung des landläufigen Konstitutionalismus hält daran fest, dass durch eine derartige Ausschliessung nicht nur das persönliche Recht des Abgeordneten, sondern auch das etwaige Recht der Wähler selbst vernichtet werde. Perels zieht dementsprechend schon die Rechtsbeständigkeit des § 60 der GO. in Zweifel, er bestreitet das Recht des Reichstages, irgend ein Mitglied von den Verhandlungen auszuschliessen; „denn das Mitglied ist auf Grund der Reichsverfassung und des Wahlgesetzes berechtigt und verpflichtet, an den gesamten Verhandlungen des Reichstages teilzunehmen. . . . Dieses Recht vermag auch die Geschäftsordnung in der Festsetzung von Disziplinarvorschriften auf Grund des Art. 27 der R.Verf. nicht auszuschliessen noch zu beschränken.“ [1] Anderer Meinung sind von Mohl[2], Arndt[3], derselben Ansicht dagegen Laband.[4] Ein Ausschliessungsrecht im Sinne der gegenwärtigen Geschäftsordnung wird auch in der Sitzung vom 4. März 1879[5] für zulässig erachtet. Für die Ansicht Perels sprechen die Verhandlungen vom 15. Juni 1868,[6] auch diejenigen einer Sitzung i. J. 1886,[7] ferner Schleiden[8] und

1) K. Perels, Das autonome Reichstagsrecht 1903. S. 100.

2) von Mohl, Zeitschrift für Staatsr. Wissenschaften Bd. 31, S. 49, 97.

3) Arndt a. a. O. S. 140.

4) Laband a. a. O. S. 315.

5) Stenogr. Ber. des Reichstags 1879 Bd. 4, S. 250.

6) Stenogr. Ber. des Reichstags 1868 Bd. 1, S. 160.

7) Stenogr. Ber. des Reichstags 1886 Bd. 1, S. 455.

8) Schleiden, Die Disziplinar- und Strafgewalt parlamentarischer Körperschaften über ihre Mitglieder 1879. S. 61 ff.

Seydel.[1] Als historisch bemerkenswert sei hier auch erwähnt, dass in dem Entwurf des Gesetzes vom 12. Februar 1879 betr. die Strafgewalt des Reichstages über seine Mitglieder, das aber von diesem nicht angenommen wurde, eine derartige Ausschliessung vorgesehen war. Was nun die Auffassung Perels' selbst anbelangt, so erscheint dieselbe m. E. vom streng juristischen Standpunkte aus nicht haltbar. Es sei hier auf das auf Seite 68 ff. Gesagte hingewiesen, wonach der Abgeordnete durchaus nicht als juristischer Vertreter seines Volkes oder seiner Wählerschaft angesehen werden kann; diese Auffassung ist fester Bestandteil des geltenden Staatsrechts.[2] Mit dem Abschluss des Wahlaktes besteht überhaupt keine Beziehung mehr zwischen Abgeordneten und seiner Wählerschaft oder dem Volke. Vom praktischen Stundpunkte aus — dies muss Perels zugestanden werden — erscheint es dagegen entschieden als bedenklich, dass der Reichstag durch einseitigen Willensakt das Recht der Wählerschaft, durch ihren Abgeordneten gemäss der Verfassung im Parlamente vertreten zu sein, vernichten kann. Abgesehen von letzterem Zweifel erscheint aber aus dem Vorhergehenden folgende Schlussfolgerung als berechtigt: Eine dauernde Ausschliessung würde nur den einzelnen Abgeordneten in den Beziehungen treffen, die ihm sein parlamentarischer Beruf bestimmt. Somit erstreckt sich denn in Zusammenfassung des Gesagten „die

1) Seydel, Annalen 1880. S 415.

2) Laband a. a. O. S. 273; Bornhak, Staatsrecht Bd. 1, S. 398.

parlamentarische Disziplinarstrafgewalt des Landtages wie auch des Reichstages soweit, als eben seine Berufsstellung und die sich aus derselben ergebenden Wirkungen in Frage kommen",[1] der Reichstag kann ihn also rechtlich nicht nur, wenn er in der Plenarverhandlung gegen die parlamentarischen Pflichten und Gebräuche verstösst, disziplinarisch bestrafen, sondern wegen Verletzung seiner Berufspflichten überhaupt. Für unseren Fall ergibt dies folgende beachtenswerte Wirkung: Der Art. 32 der RVerf. legt jedem Reichstagsabgeordneten die Berufspflicht auf sein Amt als ein unentgeltliches Ehrenamt zu führen,[2] die wie nachgewiesen, auch die Annahme von Entschädigungen seitens Privater ausschliesst. Lässt sich also ein Abgeordneter mit Rücksicht auf seine Reichstagsmitgliedschaft Diäten von privater Seite zahlen, so begeht er damit eine grobe Verletzung einer ihm obliegenden Berufspflicht, und der Reichstag, dessen Disziplinarrecht zum Inhalte, wenigstens teilweise, hat, die Abgeordneten zur Erfüllung ihrer Berufspflichten schlechthin anzuhalten, wäre in seiner Stellung als Zentralorgan für Wahrung von Recht und Gesetz im Reiche, wohl, wie vorhin nachgewiesen, befugt, ein durch Annahme von Privatdiäten das Gesetz verletzende Mitglied vorübergehend, solange eben der Bezug der Diäten fortdauert, oder auch gänzlich auszuschliessen. Dass er bisher seine Disziplinargewalt nicht auf die Bestrafung derartiger

1) Hubrich a. a. O. S. 464.
2) Laband a. a. O. S. 334.

Verletzungen der Berufspflicht ausgedehnt hat oder nicht hat ausdehnen wollen, ändert nichts an der juristischen Natur der Sachlage. Freilich müsste die Anregung und die Durchführung eines solchen Vorgehens des Reichstages gegen einzelne Abgeordnete ausschliesslich ihm selbst als freiem, autonomen Körper vorbehalten bleiben, und ein Eingreifen anderer Reichsorgane ist ausgeschlossen, höchstens könnte der Kaiser, dem ja nach Art. 17 der RVerf. die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zusteht, den Reichstag durch kaiserliche Botschaft auffordern, derartig vorzugehen.

Zur Frage, ob dem Reichstage das Recht zukommt, Abgeordnete dauernd oder zeitweise auszuschliessen, seien noch folgende Sätze Jellineks[1] angeführt: „Der Abgeordnete ist . . . nicht nur höher berechtigt, sondern auch andererseits stärker verpflichtet und deshalb einer speziellen Gewalt unterworfen. Er unterliegt nämlich der disziplinarischen Strafgewalt des Hauses, dem er angehört. . . . . Die Mitglieder parlamentarischer Kollegien stehen . . . . in dem Pflichtverhältnis der Organschaft zum Staate. . . . Disziplinargewalt entspringt . . . . jedem speziellen, nicht blos auf dem allgemeinen Imperium des Staates ruhenden Gewaltverhältnisse.“ Sie „ist zum Teil ein Ersatz für die Exemtion der Abgeordneten von der Strafgewalt der ordentlichen Gerichte, zum Teil jedoch ein selbständiger Ausfluss der Gewalt, welcher der Träger einer jeden Organschaft mit Ausnahme des

1) Jellinek, System der Öffentlichen Rechte 1892. S. 163—165.

Souveräns unterworfen ist . . . . Tritt das Pflicht- und Gewaltverhältnis, dem das gewählte Kammermitglied unterworfen ist, auch nicht in allen Parlamenten . . . . in gleicher Weise hervor, so ist es nichtsdestoweniger überall vorhanden und mittels juristischer Analyse klar zu erkennen . . . Diese Gewalt kann bis zur Ausstossung der rechtswidrig Handelnden aus der Kammer gehen."

Schluss.

Das Schlussergebnis der vorstehenden Abhandlung lautet wohl dahin, dass die Wirkungen des Verbotes des Art. 32 sowohl auf zivil- wie auf strafrechtlichem Gebiete gering sind; nach der staatsrechtlichen Seite könnten zwar, wie nachgewiesen, bedeutende Folgen sich ergeben; aber die einzige Seite, von der dieselben auszugehen hätten, nämlich der Reichstag selbst, wird sich nicht veranlasst sehen noch veranlasst sehen wollen, dieselben herbeizuführen.

Es drängt sich so unwillkürlich die Frage auf, bei diesem fast negativen Ergebnis, welche Folgerungen sich daraus für das politische Gebiet ziehen lassen Zwei Wege erscheinen hier als die nächstliegenden: Entweder man fügt dem jetzt wirkungslosen Art 32 Bestimmungen hinzu, die ihn zu einer lex perfecta machen, derart, dass man für das Zivilrecht dem Fiskus die frühere Kondiktion zurückgibt, oder, mit Bezug auf die staatsrechtliche Seite, dass das Ausscheiden oder die Ausschliessung eines Abgeordneten, der solche Entschädigungen bezieht,

durch ausdrückliche Verfassungsbestimmung gesichert wird. Eine derartige Ausdehnung des Art. 32 durch ein verfassungsänderndes Gesetz würde die Zustimmung des Reichstages voraussetzen, die bei seiner jetzigen Zusammensetzung und Tendenz als ausgeschlossen gelten muss.

Oder man lässt statt dessen das wirkungslose Verbot gänzlich fallen und gewährt Diäten aus der Reichskasse. Bei der grossen aktuellen Bedeutung dieser Frage erscheint es wohl nicht unangebracht, kurz die massgebenden politischen Gründe, die für solche Massregel sprechen, anzugeben.

Zunächst zeigt ein Blick über die letzten Jahrzehnte parlamentarischer Entwicklung und auf die Fraktionsverhältnisse des Reichstages, dass das allgemeine Diätenverbot keineswegs den von ihm als Hauptsache erwarteten Erfolg gehabt hat, radikale und demagogische Elemente fernzuhalten; im Gegenteil, der sozialdemokratischen Partei, die zur Zeit der Verfassungsgründung nur 2 Mitglieder zählte, ist es, nicht zum geringsten Teil dank dem opfermütigen Sinn ihrer Anhänger bei der Bildung grosser Parteifonds, gelungen, jetzt 81 Mitglieder in den Reichstag zu schicken. Triumphierend wiesen die Abgeordneten von Vollmar und Singer in der Sitzung vom 3. Februar 1903 darauf hin, dass ihre Partei auch mit dem bisherigen Zustand ausgezeichnet fortgekommen sei. Was ferner die von Bismarck erstrebte Verminderung der Beamten, der Kreise mit überwiegend akademischer Bildung anlangt, so

ist dieselbe zwar eingetreten; Grundbesitzer und Industrielle sind in stärkerer Zahl vertreten; aber auch manchem unter ihnen fällt die vollständige Unentgeltlichkeit des parlamentarischen Berufes auf die Dauer schwer. So sagte schon Twesten am 30. März 1867: „Unter unseren Gutsbesitzern sind auch sehr viele, die nicht in der Lage sind, dass sie neben den anderen Unkosten und Verlusten, welche die Abwesenheit des Gutsherrn mit sich bringt, auch noch den Mangel der Diäten ohne weiteres zu ertragen imstande wären",[1] und das besteht auch heute noch zu vollem Recht. Und was speziell die Mittelstandsschichten der Bevölkerung betrifft, bei denen wohl politisch gesundes Verständnis am reinsten und meisten verbreitet ist, und deren Vertreter den wertvollsten Kern der Volksvertretung bilden sollten, so ist bei ihnen der Wohlstand nicht soweit verbreitet, um durchgehend die finanziellen Opfer der parlamentarischen Tätigkeit mühelos zu erschwingen. So bemerkte Oertel am 4. Februar 1903, dass seine Partei durch die Diätenlosigkeit in der Auswahl ihrer Kandidaten viel mehr beschränkt sei wie die äusserste Linke. Wenn ferner Staatsminister von Eulenburg bei der Beratung des Art. 32 besonderes Gewicht darauf legte, dass das Element der Berufsparlamentarier nicht gestärkt würde, so hat bei der immer mehr kompliziert sich gestaltenden gesetzgeberischen Arbeit, die eine Unmenge technischer Kenntnisse erfordert, die Entwicklung immer mehr Berufsparlamentarier gezeitigt, und wird es

1) Stenogr. Ber. 1867. S. 479.

immer stärkerem Masse tun. Auch ist nicht zu verkennen, dass dieselben mit ihren umfassenden, fachmännischen Kenntnissen zu einer raschen und doch gründlichen Gesetzgebung mehr beitragen wie das Laienelement eines Parlamentes. Auch Betrachtungen vom höheren, mehr theoretischem Standpunkt aus sprechen für die Einführung von Diäten. Der deutsche Reichstag ist von allen Institutionen der Verfassung neben dem Kaisertum diejenige, in welcher der Gedanke der Einheit der Nation am ungetrübtesten und prägnantesten zum Ausdruck kommt. Es ist aber eine seit Jahren beklagenswerte Tatsache, dass die süddeutschen Abgeordneten, die meistens nicht sehr begütert, die grossen Kosten eines Berliner Aufenthaltes scheuen, und dass deshalb nur ein verhältnismässig geringer Teil infolge der Diätenlosigkeit an den Verhandlungen des wichtigsten Vertretungskörpers der Nation teilnimmt. So wies Richter am 3. Februar 1903 darauf hin, dass, wenn nicht der bayrische Landsturm nach langem Drängen anrücke, der Reichstag beschlussunfähig sei, und Gröber meint am 4. Februar mit Recht, dass der Reichsgedanke in Deutschland sicher schon viel grössere Fortschritte gemacht hätte, wenn eine volle Vertretung Süddeutschlands im Reichstage gesichert wäre; der Reichsgedanke zwänge geradezu dazu. Zieht man ferner die grosse Zahl der Doppelmandate, die man wohl kaum als nutzbringend bezeichnen kann, in Betracht, so ergibt sich daraus, dass eine beträchtZahl Abgeordneter nur deshalb ihren Sitz im

Reichstage beibehalten kann, weil sie durch ihre Diäten als Mitglieder des preussischen Landtages dafür schadlos gehalten werden.

Gleicher Ansicht ist Meyer: „Durch die Doppelmandate wird eine Verschiedenheit für die Abgeordneten der verschiedenen deutschen Länder begründet, welche jeder innerlichen Rechtfertigung entbehrt".[1] Auch seine weiteren Ausführungen erscheinen durchaus stichhaltig: „Das Haus leidet fast an steter Beschlussunfähigkeit, und diese ist zum grossen Teil auf Mangel an Diäten zurückzuführen. Die Beschlussunfähigkeit bewirkt aber wieder, da sie Schlussanträge verhindert, die Verlängerung der Session. So befindet man sich stets in demselben trostlosen Zirkel; solange die Sessionen nicht kürzer werden, ist keine stete Beschlussfähigkeit zu erwarten, und solange der Reichstag nicht stetig beschlussfähig ist, werden die Sessionen nicht kürzer werden". [1]

Ob freilich die chronische Beschlussunfähigkeit des Reichstages durch die Einführung von Tagegeldern gänzlich aufgehoben werden wird, mag bezweifelt werden; man kann aber doch annehmen, dass denjenigen Volksvertretern, denen es mit der Erfüllung ihrer Pflichten ernst ist, durch die Entschädigung ihrer Auslagen die Möglichkeit geboten wird, diesem traurigen Übel abzuhelfen.

Damit seien in Kürze einige der Hauptgründe gegeben, die für die Einführung von Diäten sprechen,

1) Meyer, Parlamentarisches Wahlrecht 1901. S. 520.

die praktische Ausführung würde m. E. am besten folgenden Weg nehmen:

Das Nächstliegende wäre die Bezahlung von Tagegeldern während der ganzen Tagung des Reichstages, wie sie in vielen Parlamenten Sitte ist. Der Umstand aber, dass jetzt schon zahlreiche wirtschaftlich unabhängige Mitglieder den Sitzungen fern zu bleiben pflegen, berechtigt nicht zu der Hoffnung, dass diese Massregel allein Erfolg haben werde, ebenso wenig wie die Einführung von Anwesenheitsgeldern, da es immer noch viele Mitglieder geben würde, denen das Fernbleiben grössere Vorteile böte als der Besuch der Sitzungen. Vielmehr ist m. E. hier ein stärkerer Zwang am Platze; in dieser Hinsicht erscheint der Vorschlag Bielefeld's in der Deutschen Juristenzeitung[1] wohl brauchbar. Er empfiehlt eine gesetzliche Verpflichtung zum Erscheinen in den Verhandlungen in Verbindung mit der Gewährung von Tagegeldern und andererseits die Bestrafung des unentschuldigten Fehlens durch Entziehung der Diäten und Ausschliessung von den Verhandlungen im Rückfall.

Er schlägt daher folgende Fassung des Art. 32 vor: „Die Mitglieder des Reichstages beziehen Tagegelder im Betrage von 20 Mk. für jeden Tag, an dem der Reichstag versammelt ist. Bleibt ein Mitglied in einer Session an drei Tagen von der Verhandlung unentschuldigt fern, so verliert es seinen Anspruch auf Tagegelder für den Rest der Session. Bleibt es in derselben Session abermals

1) Deutsche Juristenzeitung No. 4, 15. Febr. 1903. S. 97 ff.

an drei Tagen von der Verhandlung unentschuldigt fern, so ist es für den Rest der Legislaturperiode von der Teilnahme an den Verhandlungen ausgeschlossen". Es ist kein Zweifel, dass derartige scharfe Bestimmungen, die der politischen Laufbahn eines pflichtvergessenen Mitgliedes ein rasches Ende bereiten würde, die erwünschte Wirkung im Gefolge hätten. Über das wirkliche Vorliegen eines unentschuldigten Ausbleibens hätten der Präsident evt. die Mehrheit des Hauses sachgemäss zu entscheiden. Die Verwirkung der Tagegelder kommt auch anderwärts vor; die Einwendung, dass ein derartig scharfes Vorgehen die Würde des Reichstages verletze, welche verbiete, seine Mitglieder durch Zwangsmittel zum Besuch der Sitzungen anzuhalten, erscheint m. E. auch nicht als stichhaltig. Wie Bielefeld mit Recht sagt, leidet die Würde des Reichstages durch die Pflichtvergessenheit seiner Mitglieder, welche die ordnungsmässige Beratung hindert und die politische Bedeutung der Volksvertretung herabsetzt, viel mehr; dieselbe verlangt es geradezu, dass die Möglichkeit geordneter Beratung durch ein beschlussfähiges Haus erzwungen werden kann.

Dagegen erscheinen m. E. zwei andere Bedenken als gewichtigere. Erstens ist der Ausschluss eines Abgeordneten ein Schritt, vor dem, wie bereits gesagt, der Parlamentarismus in Deutschland bisher stets zurückgeschreckt ist, obgleich er in anderen Volksvertretungen, selbst in dem klassischen House of Commons und da gerade in handgreiflicher Weise,

ausgeübt wird Vom streng juristischen Standpunkt würde sich derselbe ja, wie unter V, besonders auf Seite 82 ff. nachgewiesen, rechtfertigen lassen, aber vom tatsächlichen Standpunkt aus erscheint die dadurch hervorgebrachte Vernichtung des Rechts der betr. Wählerschaft auf Vertretung im Parlamente als bedenklich. Allerdings hätte man dann andererseits durch die Verfassung den zweifellosen Wert eines gesetzlich feststehenden, objektiven, der Parteiwillkür entzogenen Ausschliessungsgrundes.

Das zweite zu erhebende Bedenken liegt in der geringen Möglichkeit der Ausführung der vorgeschlagenen Änderung des Art 32 als Gesetz selbst. Es ist bei den jetzt herrschenden Fraktionsverhältnissen und Tendenzen des Reichstages, die gegen jedes Einschreiten in seine Rechte von anderer Seite gerichtet sind, immerhin zweifelhaft, ob eine derartige scharfe, wenn auch nötige Abänderung des Art. 32 die zum Gesetz erforderliche Zustimmung des Reichstages finden wird. In dieser Hinsicht kann nur der praktische Versuch aufklärend wirken.

Litteraturverzeichnis.

1. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, 4. Aufl. 1901. Bd. 1.
2. Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes. 1867.
3. Zorn, Kommentar zur Verfassungsurkunde. 1895.
4. Zorn, Verfassungsrecht, 2. Aufl. 1895 (Staatsrecht, Bd. 1).
5. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1892.
6. Arndt, Staatsrecht des deutschen Reiches. 1901.
7. Arndt, Kommentar zur Verfassungsurkunde. 1895.
8. Schulze, Staatsrecht des deutschen Reiches. 1886.
9. von Mohl, Reichsstaatsrecht. 1873.
10. von Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1868.
11. von Rönne, Staatsrecht des deutschen Reiches. 1876.
12. Riedel, Reichsverfassungsurkunde v. 16. April 1871.

13. Hirths Annalen für das deutsche Reich. 1886.
14. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 5. Aufl. 1899.
15. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich, 1. Aufl. 1873.
16. Archiv für öffentliches Recht, Bd. 2. 1887.
17. Dernburg, Die allgemeinen Lehren des bürgerlichen Rechts des deutschen Reiches und Preussens. 1902.
18. von Sybel, Begründung des deutschen Reiches, Bd. 6.
19. von Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, Bd. 2.
20. Cosack, Lehrbuch des deutschen bürgerlichen Rechts. 1898. Bd. 1, 1. Aufl.
21. Dernburg, Pandekten, Bd. 1, 7. Aufl. 1903.
22. Schaffrath, Theorie der Auslegung konstitutioneller Gesetze. 1842.
23. Crome, System des deutschen bürgerlichen Rechts, Bd. 1. 1900 Bd. 2. 1902. 1. Aufl.
24. von Savigny, System des Römischen Rechts. 1840. 1. Aufl.
25. Staudinger, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch.
26. Lotmar, Der unmoralische Vertrag.
27. Oertmann, Recht der Schuldverhältnisse.
28. Binding, Grundriss des deutschen Strafrechts, 6. Aufl. 1902.
29. Frank, Strafgesetzbuch, 4. Aufl. 1903.
30. Seydel, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre. 1872.

31. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts. 1869. 2. Aufl.
32. Planck, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. 2.
33. Bornhak, Preussisches Staatsrecht, Bd. 2.
34. H. A. Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht. 1866. 3. Aufl.
35. Alcaly, Bestechung (Dissertation). Tübingen. 1889.
36. Preussisches Disziplinargesetz für die nicht richterlichen Beamten vom 21. Juni 1852.
37. Brand, Kommentar zum Reichsbeamtengesetz. 1902.
38. Hiersemenzel, Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1867.
39. Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften, Bd. 31. 1875.
40. Hélie, Les constitutions de la France.
41. Vauthier, Staatsrecht des Königreichs Belgien. 1892.
42. Belgische Verfassung.
43. Hubrich, Parlamentarische Redefreiheit und Disziplin. 1898.
44. Perels, Das autonome Reichstagsrecht. 1903.
45. Schleiden, Die Disziplinar- und Strafgewalt parlamentarischer Körperschaften über ihre Mitglieder. 1879.
46. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht. 1901.
47. Deutsche Juristenzeitung. 1903. Nr. 4.
48. Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Bd. 16.

49. Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Bd. 6.
50. Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Bd. 9.
51. Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen, Bd. 5.
52. Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen, Bd. 2.
53. Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen, Bd. 9.
54. Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen, Bd. 12.
55. Stenogr Sitzungs-Berichte des Reichstages des Norddeutschen Bundes von 1866, Bd. III.
56. Stenogr. Sitzungs-Berichte des Reichstages des Norddeutschen Bundes von 1867.
57. Stenogr. Sitzungs-Berichte des Reichstages des Norddeutschen Bundes von 1869, Bd. II.
58. Stenogr. Sitzungs-Berichte des deutschen Reichstages von 1874.
59 Stenogr. Sitzungs-Berichte des deutschen Reichstages von 1884/85, Bd. I.